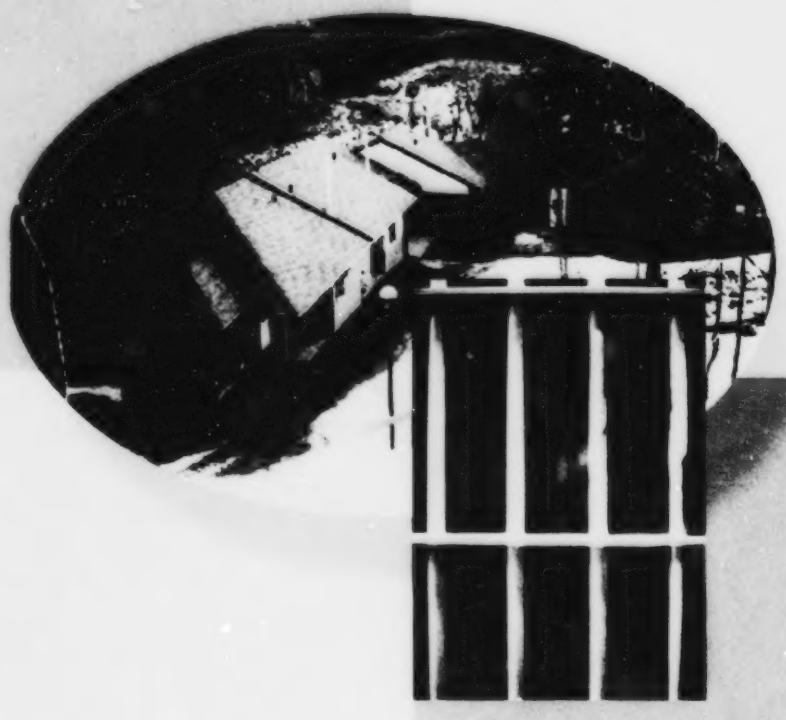
HOUSE OF COMMONS
CANADA

A Work in Progress:

The *Corrections and* Conditional Release Act



Sub-committee on Corrections and Conditional Release Act
of the Standing Committee on Justice and Human Rights

Paul DeVillers, M.P.
Chair

May 2000

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

A WORK IN PROGRESS:

The *Corrections and Conditional Release Act*

Sub-committee on Corrections and
Conditional Release Act
of the
Standing Committee on
Justice and Human Rights

Paul DeVillers, M.P.
Chair

May 2000

100-06784/

Standing Committee on Justice and Human Rights

CHAIR

Hon. Andy Scott

VICE-CHAIRS

Chuck Cadman
Ivan Grose

MEMBERS

Jim Abbott
Reg Alcock
Michel Bellehumeur
Carolyn Bennett
Aileen Carroll
Paul DeVillers
Peter MacKay
John Maloney
Peter Mancini
John McKay
John Reynolds
Jacques Saada
Pierrette Venne

ASSOCIATE MEMBERS

Bernard Bigras
Irwin Cotler
Madeleine Dalphond-Guiral
Pierre de Savoye
Jim Gouk
Dennis Gruending
Michel Guimond
Louise Hardy
Richard Harris
Jay Hill
Richard Marceau
Keith Martin
Réal Ménard
Lee Morrison
Mark Muise
Lynn Myers
Jack Ramsay
Svend Robinson
Judy Sgro
Caroline St-Hilaire
Diane St-Jacques
Darrel Stinson
Myron Thompson
Suzanne Tremblay
Daniel Turp
Tom Wappel
Randy White

CLERK OF THE COMMITTEE

Roger Préfontaine

RESEARCH STAFF OF THE COMMITTEE

Philip Rosen
Senior Analyst

Marilyn Pilon
Research Officer

Sub-committee on Corrections and Conditional Release Act of the Standing Committee on Justice and Human Rights

(36th Parliament — 1st Session)

CHAIR

Paul DeVillers

MEMBERS

Jim Gouk
Ivan Grose
Peter MacKay
Peter Mancini
Richard Marceau
Lynn Myers
Jacques Saada
Tom Wappel

CLERK OF THE SUB-COMMITTEE

Roger Préfontaine

RESEARCH STAFF OF THE SUB-COMMITTEE

Philip Rosen
Senior Analyst

Lyne Casavant
Research Officer

Sub-committee on Corrections and Conditional Release Act of the Standing Committee on Justice and Human Rights

(36th Parliament — 2nd Session)

CHAIR

Paul DeVillers

MEMBERS

Jim Gouk
Ivan Grose
Rick Laliberte
Peter MacKay
Lynn Myers
Jacques Saada
Pierrette Venne
Tom Wappel

CLERK OF THE SUB-COMMITTEE

Roger Préfontaine

RESEARCH STAFF OF THE SUB-COMMITTEE

Philip Rosen
Senior Analyst

Lyne Casavant
Research Officer

The Standing Committee on Justice and Human Rights

has the honour to present its

THIRD REPORT

Pursuant to its Order of Reference dated December 2, 1999 and the provisions contained in article 233 of the *Corrections and Conditional Release Act* a sub-committee of the Standing Committee on Justice and Human Rights was established to conduct a comprehensive review of the provisions and operations of the *Corrections and Conditional Release Act*.

In accordance with its mandate the Sub-committee held public hearings in Ottawa and in many other parts of the country. As well, the Sub-committee visited correctional facilities of all levels of security across Canada and attended parole hearings. While visiting correctional facilities, the Sub-committee held *in camera* meetings with management teams, correctional officers, parole officers, program staff, Parole Board members, inmates, citizen advisory committee members, and others.

The Sub-committee agreed to present the following report to the Committee, entitled: A Work in Progress: the *Corrections and Conditional Release Act.*

Your Committee has adopted this report which reads as follows:

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 1: INTRODUCTION 1

RECENT HISTORY 1

REVIEW PROCESS 2

FUNCTIONS PERFORMED BY AGENCIES UNDER THE ACT 3

GENERAL THEMES 4

CHAPTER 2: PUBLIC PROTECTION AS THE PARAMOUNT CONSIDERATION 5

PURPOSE 5

PRINCIPLES 6

ADDING TO THE SCHEDULES 8

APPREHENSION IN CASES OF BREACH OF CONDITIONAL RELEASE 10

INVESTIGATIONS 12

TEMPORARY ABSENCES — CITIZEN ESCORTS 13

CHAPTER 3: PUBLIC PROTECTION AND OFFENDER REHABILITATION 17

A CLEAR MANDATE FOR THE CORRECTIONAL SERVICE 18

INFORMATION ON OFFENDERS 18

PROGRAMS ADAPTED TO OFFENDERS' NEEDS 20

COMMUNITY REHABILITATION PROGRAMS 22

SPECIAL GROUPS WITH SPECIAL NEEDS 23

CHAPTER 4: PUBLIC PROTECTION AND GRADUAL OFFENDER REINTEGRATION INTO THE COMMUNITY 29

AN IMPORTANT DISTINCTION BETWEEN STATUTORY RELEASE AND OTHER TYPES OF CONDITIONAL RELEASE 30

ACCELERATED PAROLE REVIEW PROCEDURE 33

CLEARER DEMARCATION OF DECISION-MAKING AUTHORITY ON GRADUAL CONDITIONAL RELEASE 35

NEED TO EXTEND SCOPE OF SOME FORMS OF CONDITIONAL RELEASE 37

Temporary Absence 38

Parole on Compassionate Grounds 39

Parole for Purposes of Deportation Under the Immigration Act 40

CHAPTER 5: FAIR AND EQUITABLE DECISION MAKING 41
ADMINISTRATIVE SEGREGATION 42
Some Data 43
Recent History 44
Independent Adjudication 47
The Sub-committee's Position 49
SPECIAL HANDLING UNIT 50
INMATE DISCIPLINE — INDEPENDENT CHAIRPERSONS 53
PAROLE BOARD REVIEW OF SUSPENDED PAROLE OR STATUTORY RELEASE 55
BOARD DISCLOSURE OF INFORMATION TO OFFENDERS 56
NATIONAL PAROLE BOARD — APPEAL DIVISION 57
CHAPTER 6: OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR 61
OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR: ROLE, RESPONSIBILITIES AND POWERS 61
Powers of Investigation: Access to Correctional Service Information and Facilities 62
Complaint Settlement Procedure 62
EFFECTIVENESS OF THE OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR IN CARRYING OUT ITS MANDATE 64
CHAPTER 7: ADVISORY COMMITTEES TO THE CORRECTIONAL SYSTEM 69
CITIZENS' ADVISORY COMMITTEES 70
ABORIGINAL ADVISORY COMMITTEES 73
A NATIONAL WOMEN'S ADVISORY COMMITTEE 74
CHAPTER 8: VICTIMS' RIGHTS 77
RECEIVING OFFENDER INFORMATION 78
PROVIDING VICTIM INFORMATION 81
UNWANTED COMMUNICATIONS FROM OFFENDERS 83
VICTIMS' INFORMATION AND COMPLAINTS OFFICE 84
CHAPTER 9: CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE SYSTEM-WIDE AND LONG-TERM ISSUES 89
TRAINING ISSUES 89
HEALTH CARE 92
DRUGS IN PRISON 96
MAXIMUM-SECURITY/SPECIAL-NEEDS WOMEN 99

DNA DATABANK LEGISLATION 101
PLAIN LANGUAGE LEGISLATION 102
PUBLIC EDUCATION 103
A FURTHER FIVE-YEAR REVIEW 104
RECOMMENDATIONS 107
APPENDIX A — TERMS OF REFERENCE 117
APPENDIX B — LIST OF WITNESSES 119
APPENDIX C — LIST OF SUBMISSIONS (THIRTY-SIXTH PARLIAMENT, SECOND SESSION) 125
APPENDIX D — INSTITUTIONS VISITED BY THE MEMBERS 129
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 131
DISSENTING OPINION: Canadian Alliance 133
DISSENTING OPINION: Progressive Conservative Party 141
MINUTES OF PROCEEDINGS 143

CHAPTER 1: INTRODUCTION

1.1 The criminal justice system, with all its complexity and contradictions, is seen by many as the primary means of assuring Canadians have a comfortable level of security in their homes, places of business and workplaces, and on the streets. Public safety concerns are met, in part, through the incarceration, rehabilitation and effective reintegration of offenders into the community as law-abiding citizens. This can only occur within the criminal justice system once there has been a finding of criminal responsibility, and a sentence has been imposed by the court.

1.2 This report deals with issues arising from the application of legislation put in place by Parliament to address the administration of sentences of imprisonment in excess of two years in length. It is an appropriate time for the Sub-committee on Corrections and Conditional Release Act to be reporting the results of its findings, since many elements of the corrections and conditional release system are in transition. Many of the Sub-committee's findings and recommendations reflect this reality encountered by it throughout its study.

RECENT HISTORY

1.3 In 1992, Parliament adopted the *Corrections and Conditional Release Act*[1] (the Act) to replace the now-repealed *Penitentiary Act* and *Parole Act*. This Act has been amended several times since then. It emerged from and was based upon the mid-1980s work of the Department of the Solicitor General's Correctional Law Review; the 1987 report of the Canadian Sentencing Commission; a 1988 report by a predecessor to the standing committee; a 1990 government green paper; and a 1991 report by a predecessor to the standing committee.

1.4 There have been many events and developments since the Act came into effect. Perhaps the most important of these, with far-reaching consequences, came about as a result of a series of events in April 1994 at the Kingston Prison for Women. This led to the appointment of a commission of inquiry, led by Madam Justice Louise Arbour, which reported its findings in April 1996. Her report has had a major impact on the Correctional Service.

1.5 The *Corrections and Conditional Release Act* provides the legislative foundation for and sets out the responsibilities of the Correctional Service of Canada (Correctional Service) in Part I, the National Parole Board (Parole Board) in Part II, and the Correctional Investigator in Part III.

1.6 Parts I and II of the Act also set out definitions of, and eligibility for, different types of conditional release of offenders into the community, and designate the releasing authority — either the Correctional Service or the Parole Board — responsible for making decisions on their appropriateness and availability. The different forms of conditional release are work release, temporary absences, day parole, full parole, and presumptive statutory release.

---

[1] R.S.C., c. C-44.6 (S.C. 1992, c. 20), as amended.

A WORK IN PROGRESS

1.7 In March 1998, the Solicitor General released a consultation paper entitled *Towards a Just, Peaceful and Safe Society: the Corrections and Conditional Release Act Five Years Later.* This paper and a series of technical studies were given wide distribution and made available on the Internet as part of the Department's consultative process. Following the release of these documents, the former Solicitor General appeared before the standing committee in May 1998. A summary of the responses to the consultation paper was released in October 1998 by the Minister's department.

1.8 The Act contains a review clause requiring a parliamentary review of the provisions and operation of the Act. The Standing Committee on Justice and Human Rights established this Sub-committee on November 3,1998 and gave it the mandate to conduct the review. It officially began the review in February 1999. This report is the product of that process.

REVIEW PROCESS

1.9 The Sub-committee began its work by developing and releasing terms of reference in December 1998. They were meant as a point of departure, to focus on broad issues of concern to the Sub-committee. They were given wide circulation to those it was hoped would make submissions, as an important part of this parliamentary review. Using the Department of the Solicitor General's consultation and technical papers as source material, the Sub-committee made it clear in its terms of reference that those making submissions to it were not limited in the issues they were invited to address in their submissions. (The Sub-committee's terms of reference can be found at Appendix A.) In response to its terms of reference and solicitation of submissions, the Sub-committee received briefs and other documents from a number of groups, agencies, and individuals. (A list of these submissions can be found at Appendix C.) The Sub-committee held public hearings in Ottawa and other parts of Canada, where it heard directly the concerns of groups, agencies and individuals. (A list of these public hearings can be found at Appendix B.)

1.10 The Sub-committee decided at the outset of its process that its review would not be an academic or theoretical exercise. To that end, the Sub-committee toured as many correctional institutions as possible during the time available to it. Correctional institutions, both old and of more recent vintage, of all security levels, in all regions of the country were visited. The Sub-committee toured all parts of these institutions. While there, it met with management teams and citizen advisory committees. It also held *in camera* meetings with parole officers, correctional officers, front-line staff, program staff, health care workers, union representatives, staff from the Correctional Investigator's Office and inmate representatives.

1.11 While visiting correctional facilities, the Sub-committee was also able to attend several Parole Board hearings and, in an *in camera* setting, hear the concerns of Board members.

1.12 The *in camera* process was followed so that those most affected by the provisions and the day-to-day operation of the Act could speak frankly and in confidence to the Sub-committee. To ensure this, the Sub-committee did not record and transcribe these meetings. Contemporaneous notes were relied on to ensure that what was said became part of this process. In referring in this report to what it learned during these visits, the Sub-committee has not identified individuals, correctional institutions or regions

of the country. (A list of the correctional institutions visited in the five regions of Canada can be found at Appendix D.)

1.13 At the end of this process, the Solicitor General of Canada, the Deputy Solicitor General, the Commissioner of Corrections, the Chair of the National Parole Board, and the Correctional Investigator appeared before the Sub-committee in public hearings. Members were able to draw upon the submissions they had received and their institutional visits, to pose questions and seek clarification on a number of issues.

FUNCTIONS PERFORMED BY AGENCIES UNDER THE ACT

1.14 The functions performed by each of the agencies established under the Act are only briefly set out here. More detailed functional descriptions will be provided throughout the report as the Sub-committee makes its findings and recommendations.

1.15 The Correctional Service is responsible for receiving and assessing offenders serving terms of imprisonment in excess of two years, and managing their sentences. It operates maximum-, medium-, and minimum-security penitentiaries for men and women; community correctional centres where offenders on some form of supervised conditional release in the community reside; and community parole offices that supervise offenders conditionally released into the community. The Correctional Service also contracts with many private-sector agencies for the provision of halfway houses and community supervision of conditionally released offenders. It not only manages the sentences of offenders, but also prepares them for gradual release and releases them back into the community. The Correctional Service provides the Parole Board with information about offenders, upon which its conditional release decisions can be based. It also plays a key role in identifying which offenders the Parole Board should consider ordering detained in custody beyond their otherwise presumptive statutory release dates, potentially until the end of their sentences. Finally, the Correctional Service supervises offenders conditionally released into the community.

1.16 The Parole Board is an independent administrative tribunal that has exclusive legal authority to grant, deny, terminate or revoke the conditional release, on day parole or full parole, of federally sentenced offenders from federal institutions and provincial or territorial inmates from provincial or territorial institutions, where there are no parole boards. British Columbia, Ontario, and Quebec have provincial parole boards. The Parole Board, in addition to its releasing functions, also has authority to order inmates, who may, before the end of their sentences, commit serious harm or serious drug offences, detained in custody until the end of their sentences. It also, upon application, grants pardons and makes recommendations on the exercise of the Royal Prerogative of Mercy. A review of this function does not form part of the Sub-committee's mandate, since it is not dealt with in the *Corrections and Conditional Release Act*.

1.17 The Correctional Investigator acts as an ombudsman for federally sentenced offenders, independently of the Correctional Service. Investigations can be undertaken at the Correctional Investigator's own initiative, at the request of the Solicitor General, or upon receipt of a complaint by or on behalf of an inmate or offender. The Correctional Investigator may review Correctional Service

investigative reports concerning events where an inmate has died or suffered serious bodily injury. The annual report provided to the Solicitor General by the Correctional Investigator is tabled in Parliament.

GENERAL THEMES

1.18 As can be seen from what has been set out so far, and as will become even more obvious in the rest of this report, the legislation, institutions and policies put in place by Parliament are complex and, at times, confusing. The Sub-committee has prepared this report of its findings and recommendations in such a way that the complexity will become less daunting to those seeking an understanding of the corrections and conditional release system now in place.

1.19 Despite the complexity of the issues being considered in this report, the Sub-committee has been able to discern a number of underlying themes emerging from this review. They will inspire and provide the underpinning for much of what is said in it. At this point in the report, these underlying themes will be set out in the following general, sketchy terms, to be more fully developed at appropriate places in the Sub-committee's findings and recommendations:

- Public protection or community safety is the paramount consideration in all decisions made at all stages of the corrections and conditional release system.
- To achieve this paramount consideration, the corrections and conditional release system has, and should have, as a primary goal the safe rehabilitation and reintegration of offenders as productive, law-abiding members of the community.
- The corrections and conditional release system should encourage offenders to actively participate in this process, and corrections and conditional release authorities to see that the process is effectively carried out.
- Decisions should be fairly and equitably made by corrections and conditional release authorities. Sentence management takes place in the context of the rule of law and the duty to act fairly, where offenders' entitlements and rights are constrained, but not nullified, by the correctional environment.
- The corrections and conditional release system must reach out to involve Canadians.
- The corrections and conditional release system put into place by Parliament in 1992 is still in transition. This is most apparent in the physical contrast between older correctional institutions and those constructed more recently. This transitional phase is also obvious in the recruitment and training of, and demands placed upon, those employed to deal with offenders; emerging new ways of working with a difficult clientele; and the makeup of the offender population and the challenges they pose to those managing their sentences.

CHAPTER 2: PUBLIC PROTECTION AS THE PARAMOUNT CONSIDERATION

2.1 The main function of the corrections and conditional release system is to administer sentences of incarceration handed down by criminal courts. This is to be done in such a way as to assure that the offender is eventually reintegrated into the community as a law-abiding citizen, who doesn't reoffend or victimize others.

2.2 This chapter deals with public protection, which is the paramount consideration set out by Parliament as its most important legislative policy guidance to those applying and interpreting the Act on a daily basis. The John Howard Society of Canada emphasized this by saying in its brief that corrections and conditional release system personnel must govern their day-to-day activities with the statement of legislative purpose in mind.[2] The Ministry of the Attorney General of Ontario Office for Victims of Crime, in its brief, urged the Sub-committee to keep the paramount consideration of public protection as the basic purpose of the corrections and conditional release system at the forefront of its deliberations.[3] The Sub-committee has accepted and applied this advice in the findings and recommendations contained in this report.

PURPOSE

2.3 The Act contains two purpose provisions. Section 3 is addressed to the federal correctional system, while section 100 performs the same function for conditional release, in which both the Correctional Service and the Parole Board play roles. Section 3 of the Act reads as follows:

> The purpose of the federal correctional system is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by
>
> (*a*) carrying out sentences imposed by courts through the safe and humane custody and supervision of offenders; and
>
> (*b*) assisting the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries and in the community.

2.4 As can be seen, the purpose of the correctional system is clearly protection of the public through management of sentences via offender custody and supervision, and rehabilitation and community reintegration. It is also clear, however, that there is a hierarchy of values within this provision of the Act. Custody, supervision, rehabilitation, and reintegration are identified as the means to assure public protection. Section 100 of the Act reads as follows:

> The purpose of conditional release is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by means of decisions on the timing and conditions of release that will best facilitate the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens.

---

2 Brief, p. 2.

3 Brief, p. 3-4.

A WORK IN PROGRESS

2.5 The purpose of the conditional release system is clearly protection of the public through the timing and conditions of release decisions facilitating offender rehabilitation and reintegration as law-abiding members of the community. It is also clear here that there is a hierarchy of values within this provision of the Act. The timing and conditions of release for rehabilitation and reintegration are set out as the means to assure public protection.

2.6 It is not uncommon for Parliament to enact statements of purpose and principle to indicate the goals it seeks to achieve, to those who have to apply and administer legislation. The present sentencing provisions of the *Criminal Code* contain such a statement of legislative policy intent.

2.7 The Sub-committee believes that both the correctional system and conditional release legislative purposes, as it understands them, are not in need of change. However, both the Correctional Service and the Parole Board must ensure that these purpose clauses provide the basic criteria against which policies and decisions are to be measured.

PRINCIPLES

2.8 There are two provisions in the Act setting out principles intended as guidance for achieving the purposes discussed in the immediately preceding part of this chapter of the report. Section 4 applies to the Correctional Service and section 101 applies to the Parole Board. Section 4 of the Act reads as follows:

> The principles that shall guide the Service in achieving the purpose referred to in section 3 are
>
> (*a*) that the protection of society be the paramount consideration in the corrections process;
>
> (*b*) that the sentence be carried out having regard to all relevant available information, including the stated reasons and recommendations of the sentencing judge, other information from the trial or sentencing process, the release policies of, and any comments from, the National Parole Board, and information obtained from victims and offenders;
>
> (*c*) that the Service enhance its effectiveness and openness through the timely exchange of relevant information with other components of the criminal justice system, and through communication about its correctional policies and programs to offenders, victims and the public;
>
> (*d*) that the Service use the least restrictive measures consistent with the protection of the public, staff members and offenders;
>
> (*e*) that offenders retain the rights and privileges of all members of society, except those rights and privileges that are necessarily removed or restricted as a consequence of the sentence;
>
> (*f*) that the Service facilitate the involvement of members of the public in matters relating to the operations of the Service;
>
> (g) that correctional decisions be made in a forthright and fair manner, with access by the offender to an effective grievance procedure;
>
> (*h*) that correctional policies, programs and practices respect gender, ethnic, cultural and linguistic differences and be responsive to the special needs of women and aboriginal peoples, as well as to the needs of other groups of offenders with special requirements;
>
> (*i*) that offenders are expected to obey penitentiary rules and conditions governing temporary absence, work release, parole and statutory release, and to actively participate in programs designed to promote their rehabilitation and reintegration; and
>
> (*j*) that staff members be properly selected and trained, and be given
>
> (i) appropriate career development opportunities,

(ii) good working conditions, including a workplace environment that is free of practices that undermine a person's sense of personal dignity, and

(iii) opportunities to participate in the development of correctional policies and programs.

Section 101 of the Act reads as follows:

> The principles that shall guide the Board and the provincial parole boards in achieving the purpose of conditional release are
>
> (*a*) that the protection of society be the paramount consideration in the determination of any case;
>
> (*b*) that parole boards take into consideration all available information that is relevant to a case, including the stated reasons and recommendations of the sentencing judge, any other information from the trial or the sentencing hearing, information and assessments provided by correctional authorities, and information obtained from victims and the offender;
>
> (*c*) that parole boards enhance their effectiveness and openness through the timely exchange of relevant information with other components of the criminal justice system and through communication of their policies and programs to offenders, victims and the general public;
>
> (*d*) that parole boards make the least restrictive determination consistent with the protection of society;
>
> (*e*) that parole boards adopt and be guided by appropriate policies and that their members be provided with the training necessary to implement those policies; and
>
> (*f*) that offenders be provided with relevant information, reasons for decisions and access to the review of decisions in order to ensure a fair and understandable conditional release process.

2.9 Both of these provisions provide clear direction to the Correctional Service and the Parole Board as to how Parliament intended the legislative purposes to be implemented by both agencies in their day-to-day operations. The sentencing provisions of the *Criminal Code* use a similar legislative policy technique, there referred to as a fundamental principle and 'other' principles of sentencing.

2.10 Section 4 and section 101 of the Act are consistent with section 3 and section 100, in that they contain, in identical terms, the designation of protection of society as the paramount consideration in the corrections process or the determination of any case. Unfortunately, these provisions, at paragraph 4(*a*) and paragraph 101(*a*) respectively, in their present legislative form, are enunciated in the same manner and seem to have the same weight and status as the following paragraphs. The following paragraphs are clearly intended to be the means by which the paramount guiding principle is to be implemented.

2.11 This manner of drafting undervalues the importance of the paramount principle in the corrections and conditional release system. The Sub-committee believes this should be addressed by recasting section 4 and section 101 to amend the Act, so that paragraph 4(*a*) and paragraph 101(*a*), dealing with protection of society as the paramount consideration, are reformulated as stand-alone basic principles. The remainder of the sections would be retained as separate provisions setting out guiding principles for the attainment of the legislative purposes and basic principles.

2.12 Paragraph 4(*a*) could become a new section 4, and the rest of section 4 could become a new section 5, to deal with the Correctional Service. The new section 4 could be drafted in the following terms, based on the present paragraph 4(*a*):

> Basic principle: The protection of society is the paramount consideration in the corrections process.

2.13 A similar amendment could be made to section 101 of the Act to set out the basic principle and guiding principles applicable to the Parole Board.

RECOMMENDATION 1

The Sub-committee recommends that section 4 and section 101 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended so that the paramountcy of the protection of society is established as the (stand-alone) basic principle applicable to the Correctional Service of Canada and the National Parole Board. What remains of section 4 and section 101 is to be retained, as amended, as guiding principles.

2.14 There are many ways to ensure that this basic principle is implemented on a day-to-day basis. The rest of this chapter deals with some of these ways and suggests required changes, to ensure that protection of the community is effectively provided for in specific circumstances.

ADDING TO THE SCHEDULES

2.15 Schedule I and Schedule II of the Act perform an important function in providing a degree of public protection. Schedule I sets out a number of offences, prosecuted by indictment, involving the possible or actual infliction of serious harm on victims, while Schedule II sets out a number of serious drug offences prosecuted by indictment.

2.16 These schedules come into play at several different points in the administration of a sentence. When a scheduled offender applies for an unescorted temporary absence, section 107 of the Act provides that the National Parole Board, rather than the Correctional Service, has jurisdiction to grant it. Under section 125 of the Act, an offender who has committed a scheduled offence is not eligible for the accelerated parole review process, and is thus not releasable on day parole at the one-sixth point in the sentence. Finally, an offender who has committed a scheduled offence is potentially subject to the post-statutory release detention provisions found at section 129 to section 132 of the Act.

2.17 These schedule-related measures have a direct impact on public protection. They provide the basis for delaying the release into the community of offenders posing an unacceptable risk of reoffending. In doing so, they ensure that those committing serious offences and at risk of recidivating serve a longer, denunciatory portion of their sentences in a carceral setting, where they will not be threats to the community.

2.18 For the schedules to be effective and have the impact here ascribed to them, it is important that policy-makers keep them under continuous review and add new offences to them, as these offences are adopted by Parliament in response to public concerns and expectations. The enactment of these new offences, and their inclusion in one or the other of the schedules, will express Parliament's intent to denounce such criminal conduct.

2.19 As an example of this, Parliament has recently amended the *Competition Act*[4] to make deceptive telemarketing either a summary conviction offence, punishable by a fine of up to $200,000 and/or imprisonment for up to one year, or an indictable offence, subject to a fine at the court's discretion, and/or imprisonment for up to five years.

2.20 To express the seriousness with which it views this offence, Parliament took the unusual step of setting out a number of offence-specific aggravating factors to be taken into account by the courts in imposing appropriate sentences. Among these factors are the deliberate targeting of persons vulnerable to abusive tactics; the targeting of previous victims; the amount of the realized proceeds; and the deliberate manner in which abusive tactics are used.

2.21 To demonstrate further the seriousness with which it views deceptive telemarketing, Parliament subsequently added it to the enterprise crime provisions of the *Criminal Code*,[5] but did not add this offence to the schedules. Consequently, those prosecuted by indictment, convicted of deceptive telemarketing, and sentenced to terms in excess of two years are eligible for the accelerated parole review process and possibly for day parole after six months, or at the one-sixth point in their sentence, whichever comes later. The National Parole Board does not deal with their requests for unescorted temporary absences. They are not necessarily subject to the post-statutory release detention provisions of the Act, based on their offences or convictions.

2.22 This demonstrates the importance of Parliament consciously considering whether it wants to further denounce criminal activity beyond merely enacting a new offence with the consequential sanction. The failure to add an offence to the schedules has an impact on the legislated tools available to the corrections and conditional release authorities administering a sentence of imprisonment.

2.23 Deceptive telemarketing is not the only criminal offence not in the schedules that has recently attracted public attention. The child pornography offences, contained in section 163.1 of the *Criminal Code*, are hybrid offences that, if proceeded with by indictment, can attract a sentence in excess of two years, but are not included in Schedule I of the Act.

2.24 In contrast, Parliament amended[6] paragraph 125(1)(*a*) of the *Corrections and Conditional Release Act* to ensure that those convicted of criminal organization offences are not eligible for the accelerated parole review process. This was done in response to a public outcry when several offenders, who received lengthy sentences for serious drug offences, were not only eligible for the accelerated parole review process, but were also released on day parole at the one-sixth point in their sentences instead of six months before their parole eligibility dates. This amendment, however, did not add criminal organization offences, as defined in section 2 of the *Criminal Code*, to the schedules.

---

4 R.S.C., c. C-34, as amended, section 52.1.

5 R.S.C., c. C-46, as amended, section 462.3*b*(1).

6 S.C. 1999, c. 5, section 50.

2.25 The Sub-committee believes that the schedules to the Act play an important role in setting out Parliament's view as to which criminal offences are serious enough to be designated as deserving special denunciation, resulting in greater portions of sentences being served in a prison. Although the Sub-committee comes to conclusions and makes recommendations elsewhere in this report that have an impact on the use to which the schedules are put, it believes they should be maintained, expanded by adding offences, and reviewed on a continuing basis, to determine if any further additions are required.

RECOMMENDATION 2

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended by adding child pornography offences and criminal organization offences (as defined in section 2 of the *Criminal Code*) to the schedules. As it further amends criminal legislation, Parliament should consider adding other offences such as deceptive telemarketing to the schedules as a means of denouncing criminal conduct.

APPREHENSION IN CASES OF BREACH OF CONDITIONAL RELEASE

2.26 The effectiveness of successful reintegration into the community is dependent on the setting of appropriate release conditions to be respected by the offender, and close supervision to ensure this happens. The burden is on the offender to live in the community according to these conditions, and on the release supervisor to see that they are respected. Public protection is best assured when offenders and their release supervisors live up to the duties and responsibilities imposed on them.

2.27 The reality is, however, that offenders do not always respect the conditions under which they are released back into the community. These situations are dealt with by section 135 of the *Corrections and Conditional Release Act*. Where an offender breaches a condition of parole — which means both day parole and full parole — or statutory release, a member of the Parole Board, or a person designated by name or title by the Chairperson of the Parole Board or the Commissioner of Corrections, may suspend the release and authorize the apprehension and recommitment to custody of the offender.

2.28 Similar provisions exist with respect to work release and unescorted temporary absences. Subsection 18(6) of the Act allows the warden of a penitentiary, who suspends or cancels a work release, to issue a warrant of apprehension and recommitment to custody. The authority approving an unescorted temporary absence, who suspends or cancels it, may issue a warrant of apprehension and recommitment to custody under section 118 of the Act.

2.29 The Canadian Police Information Center (CPIC), a national police database available to virtually all police forces, contains information about parolees released from institutions, on parole and statutory release. Through an interface with the Correctional Service, CPIC users can determine whether a subject is a federal penitentiary inmate.

2.30 Subsection 18(6), section 118, and section 135 of the Act, and the ready access of information about conditionally released offenders, provide a good basis for the apprehension and reincarceration of released offenders in breach of their release conditions. Conditions can be breached by the commission of a new offence or the failure to abide by the release conditions themselves. If a conditionally released offender has committed a new offence, he can be arrested and charged by law enforcement authorities in the same way as any other suspected person.

2.31 The difficulty lies with a conditionally released offender who has breached a condition of release, but has not committed a criminal offence. The Ministry of the Attorney General of Ontario Office for Victims of Crime describes the situation faced by police officers as follows:

> Officers are... required to attempt to access a 24/7 CSC service and gain their decision to revoke the conditional release and issue a warrant. Not only is this an unnecessarily cumbersome, lengthy and more costly process but, given the internal CSC decision to not return offenders in violation of their conditional release, potentially counterproductive to the safety supposedly achieved through the imposition of conditions.[7]

2.32 Based on this argument, the Ministry of the Attorney General of Ontario Office for Victims of Crime proposed that section 145 of the *Criminal Code*, which establishes the offence of being at large without lawful excuse before the end of a term of incarceration, be amended to make it an offence to be in breach of a condition of conditional release.

2.33 The Canadian Police Association takes a similar position on this issue. They describe the situation of the police officer faced with such circumstances in the following terms:

> Police officers are also unable to arrest and charge an offender who has breached a condition of his parole. Police are merely able to notify the parole officer, who makes the determination on whether or not to revoke or reoffend. Police should have the ability to arrest and charge offenders who have breached their parole conditions.[8]

2.34 Based on this argument, the Canadian Police Association recommended that the *Criminal Code* be amended to create the indictable offence of breaching a condition of conditional release.[9]

2.35 The Sub-committee agrees with the submissions it has received on this issue. Subsection 18(6), section 118 and section 135 of the *Corrections and Conditional Release Act* are not adequate in themselves to effectively cover all the circumstances confronting law enforcement officials, where a conditionally released offender is in breach of a condition not amounting to a new criminal offence. Provision must be made to allow a police officer faced with such a situation to detain and arrest the offender without delay.

2.36 The Sub-committee is not convinced, however, that it is necessary to create a new *Criminal Code* offence to deal with the types of situations discussed in this part of the chapter. Instead, the Act itself should be amended to allow a police officer to arrest without warrant an offender observed to be in breach

---

7 Brief, p. 11.

8 Brief, p. 10.

9 Brief, recommendation 14, p. 12.

of a condition of any of the forms of conditional release. This would allow a police officer to arrest without warrant an offender observed to be in breach of a release condition in circumstances where it is not feasible to detain the offender until a warrant is obtained under subsection 18(6), section 118 or section 135 of the *Corrections and Conditional Release Act*. This amendment would provide police, corrections, and conditional release authorities with another means for dealing in a timely way with conditional release breakdowns.

RECOMMENDATION 3

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow a police officer observing an offender to be in breach of a condition of any form of conditional release to arrest that offender without warrant.

INVESTIGATIONS

2.37 Periodically, incidents occur in correctional facilities resulting in death or serious bodily injury. Both inmates and staff members have been the victims of these occurrences. Although after-the-fact investigations of such events can do little to affect them, they can be used to identify and address causes, policy gaps and weaknesses in day-to-day practices. Such investigations identify corrective steps to be taken to reduce the possibility of a reoccurrence of similar events, with at times tragic consequences. The implementation of recommendations arising out of such investigations contributes to the protection of those found in correctional facilities, inmates, staff and others.

2.38 Section 19 to section 21 of the Act deal with Correctional Service investigations. Section 19 requires the Correctional Service to conduct an investigation and report to the Commissioner of Corrections, whether or not there is an investigation under section 20, when an inmate dies or suffers serious bodily injury. The report resulting from such an investigation is to be provided to the Correctional Investigator. Section 20 of the Act allows the Commissioner to appoint persons to investigate and report on any matter relating to the operation of the Correctional Service. Finally, subsection 116(1) of the *Corrections and Conditional Release Regulations* requires the warden of a penitentiary to, among other things, report the death of an inmate to the coroner or medical examiner having jurisdiction.

2.39 The Union of Solicitor General Employees recommended to the Sub-committee that section 19 of the Act be amended to require an investigation when a staff member dies or suffers serious bodily injury.[10] It set out its rationale in the following terms:

> The Service is also responsible for the safety and health of its employees and therefore should conduct an investigation (neutral and impartial) when a staff member dies or is injured.[11]

2.40 The Sub-committee agrees with this recommendation and its underlying rationale. As indicated at the outset of this part of the chapter, properly constituted and thorough investigations will result in effective corrective actions being taken where needed. The consequence will be a safer work environment for correctional staff and a safer living environment for inmates.

---

10 Brief, p. 3.

11 Ibid.

2.41 Although it agrees with this recommendation in principle, the Sub-committee offers the following comments to clarify its finding. Any amendment to section 19 of the Act must only apply to death or serious bodily injury suffered by correctional staff while on the job. The subsection 19 (2) requirement to provide the report of such an investigation to the Correctional Investigator should not be applicable where death or serious bodily injury of correctional staff is involved, as that office investigates offender complaints. If section 19 of the Act is amended as proposed, there will have to be a consequential amendment to subsection 116(1) of the Regulations to require notification by the warden of a correctional institution to the local coroner or medical examiner.

RECOMMENDATION 4

The Sub-committee recommends that section 19 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require the Correctional Service to investigate and report to the Commissioner of Corrections on the job-related death of, or serious bodily injury to, correctional staff.

TEMPORARY ABSENCES — CITIZEN ESCORTS

2.42 As indicated elsewhere in this report, temporary absences are provided for by the Act in two forms — escorted and unescorted. These elements of the conditional release system are essential to the planned and gradual reintegration of offenders into the community as law-abiding citizens. This means of encouraging the maintenance of family and community ties by offenders is an important element in efforts to protect society, and results in a reduction in the rate of reoffending. The Sub-committee sets out its findings and recommendations on temporary absences and work releases elsewhere in this report. This part of the chapter deals only with the issue of those who may act as escorts in escorted temporary absences.

2.43 Correctional Service staff may act as escorts in both security and non-security contexts. Citizen escorts may only participate in such low-security contexts as Alcoholics Anonymous meetings, Narcotics Anonymous meetings, chaplaincy programs and community service projects, to meet individual offender needs identified in the correctional plan. Citizen escorts are drawn from individual volunteers, faith-based groups, non-governmental organizations, citizen advisory committees, and Aboriginal communities.

2.44 Citizen escorts are selected by the warden of a penitentiary, depending on offender needs. Prior to being selected, they are screened and given an enhanced reliability and criminal records check. They are provided with orientation and training on the correctional system and policies and their escort responsibilities. From time to time, ex-offenders are accepted as volunteer citizen escorts after a rigorous review of their own rehabilitation.

2.45 The issue of citizen escorts was brought to the Sub-committee's attention by the Union of Solicitor General Employees.[12] They recommended that section 17 of the Act be amended to require that only Correctional Service staff be permitted to act as escorts in relation to escorted temporary absences. The rationale for this proposal is as follows:

> This duty and responsibility should be solely that of a staff member who has peace officer status and has received appropriate training to ensure the safe and humane custody and supervision of offenders.[13]

2.46 The Sub-committee shares this concern for the safe and secure escorting of offenders temporarily present in the community during relatively short periods of time and for specific purposes. The requirement that all escort duties be performed by Correctional Service staff, however, goes too far. If a staff person has to go along on every escorted temporary absence, it will take them away from their regular duties in correctional facilities, and because of the limited number of staff available, it will make escorts more difficult to obtain, resulting in the decreased use of a largely successful program.

2.47 The Sub-committee believes, however, there is merit to the concern underlying the recommendation made by the Union of Solicitor General Employees. Protection of the public is best secured by an effective escorted temporary absence program, and by competent, well-trained and briefed escorts. These escorts can be either Correctional Service staff or civilian volunteers. Because there have been escort failures in the past, the Correctional Service has the important responsibility of ensuring that escorts are properly screened, selected, trained and briefed.

2.48 At the present time, subsection 115(3) of the Act provides that unescorted temporary absences are not available to inmates classified as maximum security. This provision recognizes the reality that these inmates represent a high probability of escape, a high risk to public safety if they do escape, and require a high degree of supervision and control in the penitentiary.[14] The Sub-committee believes that this reality of maximum-security inmates has to be recognized in the selection of those to be assigned as escorts for escorted temporary absences. Although it is unlikely maximum-security inmates will be accompanied by citizen escorts, this should be made clear in the legislation. Therefore, the Act should be amended to require that only Correctional Service staff, having received appropriate training, are to act as escorts of maximum-security inmates on escorted temporary absences. The effect should be fewer escort breakdowns and the successful completion of escorted temporary absences.

RECOMMENDATION 5

The Sub-committee recommends that section 17 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require that only Correctional Service staff be authorized to act as escorts in the escorted temporary absences accorded to maximum-security inmates.

---

12 Brief, p. 3.

13 Ibid.

14 Section 18 of the Regulations.

2.49 Although public protection is the paramount consideration to govern the exercise of responsibility by corrections and conditional release authorities, many other factors must also come into play. Corrections and conditional release authorities are to not only carry out the court-imposed sentence of imprisonment by providing safe and humane custody and supervision of offenders, but assist those in their charge to be safely rehabilitated and reintegrated into the community as law-abiding citizens. These goals are always subject to the requirement that they be carried out in such a way as to promote public safety.

2.50 The rest of this report has been developed within this context. Effective programs, within both the penitentiary and the community, and a conditional release and supervision system that works provide the step-by-step gradual process by which offenders successfully make their way back into the community. These are the goals of the Sub-committee's findings and recommendations.

CHAPTER 3: PUBLIC PROTECTION AND OFFENDER REHABILITATION

3.1 For some observers, inmate rehabilitation programs are nothing more than a form of indulgence toward those who have broken the law. Research has shown, however, that programs aimed at solving the problems preventing offenders from functioning successfully in the community can effectively reduce recidivism, and are thus essential to the correctional system's main objective of maintaining a just, peaceful and safe society.

3.2 Since most inmates are eventually released into the community, it must be recognized that incarceration is only a temporary means of ensuring public safety; only sustainable change in offender behaviour can ensure the long-term protection of the community. A number of studies on incarceration — contrary to the positive results of studies on the effectiveness of rehabilitation programs adapted to offenders' needs — have shown that incarceration in itself does not ensure sustainable change in offender behaviour.

3.3 The John Howard Society of Canada brief made this point very well. It emphasized that rehabilitation programs are fundamental to successful reintegration into the community by stating:

> [I]t is also important to differentiate activities which supervise and control from programs and services which develop changes in the person. The first set of activities imposes external controls while the latter encourage internal controls. Both have a valid role and often are concurrent and complementary. If we are not vigilant to the differences, however, the external control methods will overwhelm attempts to develop internal controls. For instance, imprisonment (external control) will stop a person from consuming alcohol but unless the person can deal with his addiction (internal control) the risk of failure after release from prison will remain high. We must recognize that by the time the warrant expires and external controls are no longer available, we must depend entirely on the internal controls that the individual has developed to ensure our continued safety. It makes sense, therefore, to give strong support for appropriate and effective programs and services.[15]

3.4 Like the John Howard Society of Canada, the Sub-committee recognizes the importance of distinguishing between activities that aim to control offender behaviour and programs and services that aim to change it in a long-lasting way. It therefore unconditionally supports the purpose of the correctional system as set out in section 3 of the *Corrections and Conditional Release Act*, which recognizes that an approach balanced between assistance to and control of offenders is essential in ensuring community protection. Although, the Sub-committee realizes that these two objectives can be hard to reconcile for corrections workers, who must both supervise and assist, and administrators, for whom day-to-day penitentiary management necessarily involves a number of controlling factors, it considers that the Correctional Service must do all it can to achieve this balance.

3.5 The Sub-committee is firmly convinced that the best way to protect the public is to prepare offenders for their reintegration into the community. In the Sub-committee's opinion, the Act rightly recognizes that all interventions within the correctional system must be designed and implemented bearing in mind this eventual reintegration of the offender.

---

15 Brief, p. 9.

3.6 Federally sentenced offenders often suffer from social inadequacies, such as insufficient education, lack of occupational skills, drug abuse, and mental health problems, which inhibit them from leading productive lives in society; addressing these inadequacies effectively reduces recidivism. The Sub-committee is therefore convinced that it is entirely logical to encourage and help inmates to become law-abiding citizens.

3.7 Although the Sub-committee's consideration of the Act did not allow it to consider the Correctional Service rehabilitation programs in depth, it will make general recommendations on the rehabilitation of offenders and their safe reintegration into the community. These recommendations for effective correctional plans to reduce recidivism are based on testimony heard by the Sub-committee during its consideration of the Act, including *in camera* meetings with offenders and persons working as employees and volunteers within the federal correctional system.

3.8 This chapter deals with the following issues:

- access to reliable and timely information on offenders;
- adaptation of rehabilitation programs to the specific needs of offenders;
- community rehabilitation programs; and
- the need for rehabilitation programs and services taking into account the needs of offenders who are women, Aboriginal, young, elderly, or dealing with serious health problems.

A CLEAR MANDATE FOR THE CORRECTIONAL SERVICE

3.9 As part of its mandate, the Correctional Service is responsible for assisting and encouraging offenders to return to the community as law-abiding citizens, by providing them with rehabilitation programs and services likely to foster their successful reintegration into the community. Thus, in addition to supervising offenders and meeting their basic needs for food, clothing, shelter and health services, the Correctional Service must provide offenders with programs and services likely to help them change their behaviour. The following sections of the Act set out this responsibility imposed on the Correctional Service.

> **Section 3.** The purpose of the federal correctional system is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by [. . .]
>
> (*b*) assisting the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries and in the community.
>
> **Section 5.** There shall continue to be [. . .] the Correctional Service of Canada, which shall be responsible for [. . .]
>
> (*b*) the provision of programs that contribute to the rehabilitation of offenders and to their successful reintegration into the community [. . .].
>
> **Section 76.** The Service shall provide a range of programs designed to address the needs of offenders and contribute to their successful reintegration into the community.

INFORMATION ON OFFENDERS

3.10 Since a thorough understanding of the problems faced by offenders is essential to managing risk in institutions and in the community, and for implementing effective programs that can reduce recidivism, the Correctional Service must have timely access to reliable information on offenders.

3.11 In carrying out its mandate, the Correctional Service conducts intake assessments of all offenders, on their admission to federal correctional institutions, in order to identify their needs for supervision and rehabilitation programs. Present Correctional Service policy allows no more than 56 days to complete the intake assessment,[16] which is used to determine the institution in which the offender will serve the sentence[17] and to develop a suitable correctional plan for the offender.

3.12 The purpose of correctional plans is to help offenders change their behaviour and ultimately to become law-abiding citizens. These detailed individual plans, based on intake and subsequent assessments, include all the treatments and programs offenders are to follow during their sentences, and the associated objectives they are to achieve.

3.13 If correctional plans are to reduce recidivism effectively, that is, if the treatment and programs are to address directly the factors underlying the criminal behaviour of individual offenders, the Correctional Service must have reliable information on those factors.[18]

3.14 Both the Barreau du Québec and psychologist Dr. Marnie Rice, Director of Research at the maximum security Oak Ridge Division of the Penetanguishene Mental Health Centre, believe that high quality information at this stage of the process is essential to ensure community protection since it allows for appropriate offender classification (in institutions adapted to individual offenders' security classifications and needs for rehabilitation programs) and is an important component in the offender's file in case of future decisions on conditional release.

3.15 In her brief to the Sub-committee, Dr. Rice emphasized the importance of obtaining complete, reliable information on offenders, saying:

> Obtaining the right kind of comprehensive information about offenders is absolutely critical for accurate risk assessment. The most accurate instruments for the prediction of future violence among offender populations depends critically upon having accurate information from several sources, a fact that was recognized in the development of the CCRA.[19]

3.16 According to the Barreau du Québec, it is also important that this information be forwarded as soon as possible to the Correctional Service, so that it can classify offenders programs that meet their needs. A number of witnesses told the Sub-committee that delays in receiving access to information can seriously jeopardize offender rehabilitation. In its brief to the Sub-committee, the Barreau du Québec noted:

> [An] inmate should be classified as quickly as possible so that he or she can have access to rehabilitation programs that are suited to his or her situation, and that will enable the inmate to be reintegrated into society while not presenting a greater risk to the community.[20]

3.17 During its review of the Act, the Sub-committee was told that the Correctional Service had difficulty in obtaining in a timely manner all the information it needed to conduct effective intake

---

16 Auditor General of Canada, "Chapter 1. Correctional Service Canada — Reintegration of Offenders," *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, April 1999.

17 The institution selected must match the offender's security level and provide the support and programs the offender needs.

18 This point is explored in greater depth in the next section of this chapter.

19 Brief, p. 4.

20 Brief, p. 7.

assessments of the offenders entrusted to it. As has been pointed out, this situation may well lead to inaccurate assessment of the risks offenders represent and their specific needs for programs, as well as inappropriate decisions regarding conditional release. After reading the most recent *Report by the Auditor General of Canada* on the process of offender reintegration,[21] and the testimony of a number of witnesses on the shortcomings with respect to offender information,[22] the Sub-committee was convinced that problems with information sharing among the various parts of the criminal justice system can hamper the process of offenders' reintegration into society; and timely, complete, high-quality information on offenders is essential for developing effective correctional plans. Nevertheless, the Sub-committee considers that the problems noted by these witnesses stem not from the Act itself, which recognizes the importance of information sharing,[23] but from its application. The Sub-committee therefore encourages the Correctional Service to continue its efforts to improve information sharing among the various component parts of the criminal justice system as the best way of overcoming the current problems in this regard. We note that the Correctional Service has signed official information-sharing agreements with the National Parole Board and with nine provinces.

3.18 In light of the preceding considerations and the fact that much remains to be done to improve information sharing among the various component parts of the criminal justice system, the Sub-committee makes the following recommendation:

RECOMMENDATION 6

The Sub-committee recommends that the Correctional Service of Canada increase its efforts and allocate additional resources (1) to obtain more quickly the information considered necessary to conduct offender intake assessments that are effective for offenders' safe reintegration into the community; and (2) to ensure that the information it receives is accurate and complete.

PROGRAMS ADAPTED TO OFFENDERS' NEEDS

3.19 During its review of the Act, the Sub-committee also learned about the characteristics of effective correctional and community programs that foster offender rehabilitation and their reintegration into the community.[24] On this point, witnesses told the Sub-committee that the rehabilitation programs that best protect the public from recidivism are the ones that target offenders' criminogenic needs and adapt the level of intervention to the level of individual offenders' risk of reoffending.

---

21 In this report, the Auditor General analyzes shortcomings with respect to information on offenders. Auditor General of Canada, "Chapter 1. Correctional Service Canada — Reintegration of Offenders," *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, April 1999.

22 Individual and organizational witnesses noting shortcomings concerning information on offenders included the Canadian Criminal Justice Association, the Barreau du Québec, the Ontario Parole Board, the Criminal Lawyers Association, Charlene Mandell, and Dr. Marnie Rice.

23 Subsection 23(1) of the Act.

24 For more information on the characteristics of effective treatment programs, see D. Andrews, J. Bonta et R. D. Hoge, "Classification for Effective Rehabilitation : Rediscovering Psychology," *Criminal Justice and Behavior*, 1990, vol. 17, p. 19-52.

3.20 A number of witnesses, including the John Howard Society of Canada and the John Howard Society of Newfoundland, emphasized that programs must address the factors underlying offenders' criminal behaviour, stating:

> [Programming] must target criminogenic needs, those dynamic risk factors that when changed are associated with changes in criminal conduct such as anti-social attitudes and feelings, pro-criminal peer associations, substance abuse and problem-solving skills. Programs which target these dynamic factors have been shown to have the most promise in reducing recidivism.[25]

> The likelihood of gradual release being successful can be enhanced through the presence of good prison programs that address those factors that relate to offending behavior.[26]

3.21 In giving testimony before the Sub-committee in Halifax, Terry Carlson of the John Howard Society of Newfoundland emphasized the importance of adapting the level of intervention to individual offenders' risk of recidivism. He argued that, if offender programs are to be effective in reducing recidivism, they must be oriented and organized according to the risk individual offenders present to the community. Carlson also argued that, the higher an individual offender's risk of recidivism, the more intense should be the level of intervention and that, in accordance with the goal of effective reduction of recidivism, the Correctional Service must focus on programs for offenders with medium or high risks of recidivism.

3.22 The Sub-committee believes the community is better protected if Correctional Service rehabilitation programs are effective and relevant, and thus considers it essential that the Correctional Service work to ensure that the range and availability of offender programs correspond to offenders' criminogenic needs and the risks of recidivism they present to the community.

3.23 Having learned during its visits to the penitentiaries about the principle of differentiation, or orienting and organizing interventions with offenders in accordance with individual offenders' risk of recidivism, the Sub-committee wants to encourage the Correctional Service to continue its efforts to tailor its interventions to the risks individual offenders present to the community.

3.24 In the Sub-committee's opinion, the principle of differentiation recognizes the importance of reintegrating offenders into the community while at the same time reducing the risk of jeopardizing public safety. This principle, as defined in the Correctional Service's case management manual, is applied as follows:

> Offenders with high reintegration potential: In such cases, intervention oriented towards release should be pursued. Low-intensity should be planned in institutions (where necessary); if there is a need for core intervention (living skills, substance abuse, sex offender treatment, family violence or literacy), these should be addressed in the community.
>
> Offenders with medium reintegration potential: In such cases, institutional intervention must be combined with intervention in the community; the core programs that are intended strictly to make the risk acceptable to public safety must be implemented in the institution, followed in the community by other core programs or by lower-intensity programs (relapse prevention, maintenance).

---

25 Brief, John Howard Society of Newfoundland, p. 4-5.

26 Brief, John Howard Society of Canada, p. 9.

> Offenders with low reintegration potential: High-intensity intervention. Core interventions (living skills, substance abuse, sex offender treatment, family violence or literacy) must be applied in institutions prior to release and must continue in the community. [27]

3.25 The Sub-committee also considers it important that the Correctional Service encourage offenders in federal institutions to work toward gradual "cascading" from higher-security to lower-security institutions before being granted conditional release into the community. In the Sub-committee's opinion, cascading recognizes the importance of reintegrating offenders into the community while reducing the risk of jeopardizing public safety. The Sub-committee therefore encourages the Correctional Service to inform offenders of the advantages of being cascaded to lower security institutions in improving both their reintegration into the community and their chances of obtaining conditional release.

COMMUNITY REHABILITATION PROGRAMS

3.26 Some witnesses before the Sub-committee considered community rehabilitation programs more effective in many cases than institutional programs in reducing recidivism. In its brief to the Sub-committee, the John Howard Society of Newfoundland stated, "While quality prison programming is important, the research has demonstrated that community-based programs can be even more effective."[28] Emphasizing in its brief that the problems offenders face are often social, the Quebec Association of Social Rehabilitation Agencies argued that a correctional institution is often not the best place to solve these problems.[29]

3.27 As has been pointed out, the Sub-committee considers that an approach aimed at reducing recidivism involves providing both community rehabilitation programs and appropriate supervision. It therefore paid special attention to the inadequacy, noted by a number of witnesses, of community programs and resources for supporting offenders.

3.28 Thomas Hoban, president of the Miramichi Community Corrections Council Inc. in New Brunswick, had this to say to the Sub-committee about the lack of community programs:

> There is a gross imbalance between Institutional Programming and Community. There is ample or considerable programming within the Institutions, however, NONE within the community. Some programming can be found in the urban areas, however there are none to be found in the rural areas of this country. Persons receiving programming in the institutions are being released daily into communities wherein there is no continuance of the programs available.[30]

3.29 The Sub-committee also learned about the shortcomings in community programs recently noted by the Auditor General of Canada in the report tabled in Parliament in April 1999:

> While the Service has developed a continuum of rehabilitation programs from the institution to the community, its ability to deliver these programs to offenders in the community falls short of current

---

27 The principle of differentiation is defined in: Correctional Service of Canada, *Case Management Manual: Standard Operating Practices*, February 1999 Edition, "700-00 Introduction — Reintegration Process", p. 7.

28 Brief, p. 4.

29 Brief, p. 2.

30 Brief, p. 1.

needs. Research indicates that many intervention programs that deal with offenders' criminogenic needs are more effective when delivered in the community.[31]

3.30 The Sub-committee believes that offender rehabilitation in the community would be greatly facilitated if the institutional programs in which offenders participated were also provided in the community, and that this ongoing programming is essential since, if there are no community programs that continue the work done in the correctional institutions, the chances of offenders' falling back into criminal habits remain high. The importance of continuing programming has long been recognized; one reason justifying the transfer in the 1970s of responsibility for supervising offenders on conditional release from the National Parole Board to the Correctional Service of Canada was a desire to provide ongoing programming in the community.

RECOMMENDATION 7

The Sub-committee recommends that the Correctional Service of Canada increase its efforts in community programs and allocate more resources to them, in order to ensure that offenders on conditional release receive the support considered necessary for their successful reintegration into the community.

3.31 Given the importance of community rehabilitation programs, the Sub-committee was pleased by the Solicitor General's announcement of additional resources to be allocated to programs next year. While testifying before the Sub-committee in Ottawa on May 31, 1999, the Solicitor General stated: "In the coming year, the ministry plans to expand the community-based programs that provide treatment, training and supervision for offenders on conditional release."[32]

SPECIAL GROUPS WITH SPECIAL NEEDS

3.32 The Act gives the Correctional Service and the National Parole Board "legislative and operational flexibility to ensure that programs, treatment and decision-making address the diverse needs and circumstances of the offender population and groups within the offender population."[33]

3.33 Although the Sub-committee understands why the Act specifically recognizes the problems faced by women and Aboriginal offenders, for example, through specific criteria ensuring that policies and practices meet these two groups' special needs, it also wants the special needs of offenders who are

---

31 Auditor General of Canada, "Chapter 1. Correctional Service Canada — Reintegration of Offenders," *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, April 1999.

32 *Evidence*, May 31,1999, 15:40.

33 Solicitor General of Canada, *Towards a Just, Peaceful and Safe Society* — Consolidated Report — *The Corrections and Conditional Release Act* Five Years Later — Report of the CCRA Working Group, 1998, p. 142.

young,[34] who are elderly, or who have serious health problems to be recognized explicitly in the Act. The Sub-committee is aware that the practices of the National Parole Board and the Correctional Service already take these groups' special needs into account, it believes these offender groups must be explicitly referred to in the Act: the Sub-committee feels that legislative amendments in this regard would provide visibility for their special needs.

3.34 The Sub-committee therefore considers it important to amend the statement of principles guiding the Correctional Service of Canada and one of the general provisions governing the National Parole Board, so the Act explicitly recognizes the special problems and needs of these offender groups.

RECOMMENDATION 8

The Sub-committee recommends that paragraph 4(*h*) and subsection 151(3) of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended by adding offenders who are young, elderly, or have serious health problems to the list of offender groups considered to have special needs.

3.35 There have been a number of studies on the difficulties faced by the Correctional Service and the National Parole Board in managing the sentences of women and Aboriginal offenders. These studies have often helped improve our knowledge of the special needs of these groups and the correctional services available to them.

3.36 Despite progress made in the past few years and although paragraph 4(*h*), sections 77, 80 through 85, and subsection 151(3) of the Act already recognize the importance of providing programs and services adapted to the special needs of women and Aboriginal offenders, the Sub-committee considers that much remains to be done in order to improve the situation of these two offender groups in our penitentiaries. The following section of this chapter therefore deals with women and Aboriginal offenders and the Sub-committee's recommendations for appropriate programs and services for them.

3.37 Because women account for between 2% and 3% only of all federally sentenced offenders, it is difficult to provide programs and services that pave the way for their reintegration into the community. Furthermore, a number of studies have shown that women offenders do not have access to programs or services that are comparable to those available to male offenders.

3.38 It is not surprising, therefore, that the Sub-committee repeatedly heard during its hearings that programs and services for women offenders were still inadequate, in spite of an overall improvement in the situation of women offenders since the regional correctional institutions for them had been opened.

3.39 As well, having noted during its visits to penitentiaries in all parts of Canada that programs for women offenders are inadequate, the Sub-committee paid special attention to testimony from certain witnesses, including Lisa Addario of the National Associations Active in Criminal Justice, Marie-Andrée

[34] While testifying before the Sub-committee, Susan Reid-MacNevin, Professor and Director of the Criminology and Criminal Justice Department at St. Thomas University in Fredericton, emphasized the importance of considering young offenders to be a population with special needs.

Bertrand of the École de criminologie at Université de Montréal, and Kim Pate of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies. These witnesses stated that the obvious lack of adequate programs and services for women offenders constitutes prejudice against this offender group.

3.40 The Sub-committee recognizes that the small number of women in the offender population makes it difficult for the Correctional Service to provide diversified programs for women offenders. For example, on the subject of women inmates in maximum-security institutions, the report of the CCRA Working Group stated:

> Programming is often impeded by the small numbers, which also mitigate against effective programming. Small numbers mean most women receive individualized assistance (e.g. school) and one-to-one counselling which is not ultimately desirable, nor in many instances, effective in helping to reduce risk.[35]

3.41 The St. Leonard's Society of Canada warned the Sub-committee against an analysis based solely on the cost-effectiveness of programs for women offenders:

> There really is no simple cost effective response to corrections for women. The numbers do not allow for economies of scale. However, by using best practices in women's programs, we will lead the way to improvements in corrections for men and we will see the successful integration of women to their communities — measures which benefit us all.[36]

3.42 The Sub-committee does not consider the small number of women offenders a valid reason for failing to work to ensure that women offenders obtain services that will facilitate their reintegration into the community as law-abiding citizens. Recognition of the Correctional Service's difficulties cannot justify abandoning the ongoing search for solutions.

3.43 The Sub-committee recognizes that the Correctional Service has made a number of efforts to solve this problem since the 1990 report by the Task Force on Federally Sentenced Women entitled *Creating Choices*, and the creation of the position of Deputy Commissioner for Women, following a recommendation by Madam Justice Louise Arbour in her 1996 report. In spite of all this, it believes the Correctional Service must continue its efforts to ensure that federally sentenced women offenders have access to rehabilitative programs and services.

3.44 In this regard, the Sub-committee considers it particularly urgent that the Deputy Commissioner for Women, with the Correctional Service, develop and implement modern work and training programs both in the correctional institutions for women and in the community. As is required in paragraph 4(*h*) and section 77 of the Act, these programs will have to be adapted to the specific needs of women offenders, and foster their reintegration into the community.

3.45 Insofar as Aboriginal offenders are concerned, the figures published in the Solicitor General's report are alarming. Aboriginal persons account for some 3% of the Canadian population overall, but 12% of federally sentenced offenders. Compared with non-Aboriginal inmates they usually serve longer

---

35 Solicitor General of Canada, *Towards a Just, Peaceful and Safe Society* — Consolidated Report — *The Corrections and Conditional Release Act* Five Years Later — Report of the CCRA Working Group, 1998, p. 161.

36 Brief, p. 8.

portions of their sentences in institutions rather than in the community, and they are more often referred for detention hearings.

3.46 Studies have repeatedly shown that existing Correctional Service programs and management practices did not always meet the specific needs of Aboriginal offenders. The Correctional Service must therefore recognize these offenders' special needs and ensure that Aboriginal offenders benefit from correctional services and programs that foster their reintegration into the community as law-abiding citizens.

3.47 The Act now recognizes that the overall Correctional Service approach, rehabilitation programs, and reintegration into the community must be sensitive to Aboriginal culture. A number of witnesses considered this recognition alone to be a significant improvement to the correctional system. Even so, the Sub-committee heard from witnesses who criticized the lack of programs adapted to Aboriginal offenders' special needs, and emphasized the specific problems of federally sentenced Aboriginal offenders.

3.48 Since the Sub-committee believes that programs and services must meet the special needs of Aboriginal offenders and have as their goal effective correctional planning to reduce recidivism, it recommends that, in order to improve correctional services for Aboriginal offenders, a position of deputy commissioner for Aboriginal offenders be created within the Correctional Service that is similar to the existing deputy commissioner for women position. The deputy commissioner for Aboriginal offenders would be responsible for studying, analyzing and endeavouring to solve problems relating particularly to Aboriginal offenders in the correctional system. In the opinion of the Sub-committee, the deputy commissioner would be responsible for planning and developing policies and programs, monitoring and reviewing Correctional Service operations, and supervising studies on issues affecting Aboriginal offenders. As a member of the Correctional Service executive committee, the deputy commissioner for Aboriginal offenders, like the deputy commissioner for women, would also take part in all decisions that directly or indirectly affect Aboriginal offenders in the correctional system.

RECOMMENDATION 9

The Sub-committee recommends that the Correctional Service of Canada create a deputy commissioner for Aboriginal offenders position, with powers and responsibilities similar to those of the existing deputy commissioner for women position.

3.49 As mentioned in the introduction to this chapter, the Sub-committee was unable to consider Correctional Service rehabilitation programs in depth. Having noted during its review that the November 1996 and April 1999 *Reports by the Auditor General of Canada* on offender reintegration did not evaluate the process of reintegration into the community as it applied specifically to women and Aboriginal offenders, the Sub-committee believes that an in-depth evaluation of the programs and services provided for these offender groups would be very helpful to the Correctional Service, these offender groups, and the population as a whole.

3.50 The Sub-committee therefore considers it essential that the Auditor General of Canada carry out an evaluation identifying the strengths and weaknesses of the present process of reintegration into the community that is available to these two offender groups.

RECOMMENDATION 10

Since previous Auditor General of Canada audits of the process of reintegration into the community have not addressed issues specific to women or Aboriginal offenders, the Sub-committee recommends that the Auditor General carry out an evaluation of the process of reintegration into the community available to women, as well as an evaluation of the process available to Aboriginal offenders in the federal correctional system.

CHAPTER 4: PUBLIC PROTECTION AND GRADUAL OFFENDER REINTEGRATION INTO THE COMMUNITY

4.1 Gradual conditional release of offenders into the community is an essential tool available to the Correctional Service and the National Parole Board for protecting the Canadian public. Since it helps offenders make the transition from correctional institutions to the community, while providing them with supervision and assistance likely to foster their reintegration into the community as law-abiding citizens, gradual conditional release is considered the best way of reducing recidivism. As Terry Carlson of the John Howard Society of Newfoundland noted in his testimony before the Sub-committee, gradual conditional release is therefore the most effective tool for reintegrating offenders into the community while at the same time reducing the risk of jeopardizing public safety.

4.2 The Sub-committee believes gradual conditional release of offenders into the community is also the logical extension of the offender rehabilitation and reintegration process that begins inside correctional institutions. As the John Howard Society of Canada emphasized, it must be recognized that although sentences served in institutions are an opportunity for offenders to learn, only gradual conditional release makes it possible to test what they have learned since being incarcerated, while reducing the likelihood of recidivism. The John Howard Society of Canada told the Sub-committee:

> Prison programs teach the theory while gradual reintegration provides the opportunity to apply the theories under supervision in the community. Prison rehabilitation programs are like teaching tennis in a submarine. You can teach the rules and the theory, but there is no opportunity to practice.[37]

4.3 Because gradual reintegration of offenders into the community seeks to protect the public just as much as rehabilitation programs do, it is not surprising that most testimony and briefs presented to the Sub-committee supported the use of conditional release. Here are some examples:

> If well managed, programs of gradual release are the best method known to reduce recidivism. Failure to involve people in these programs places the community at greater risk and in so doing contravenes the purpose of the Act. It should be expected, therefore, that all offenders, on leaving prison, would be in an appropriate program of gradual release.[38]

> The literature is clear that offenders who are part of a gradual release planning process are much more successful in their transition to the community and ultimately law-abiding behaviour than those offenders who have not had the benefit of such transitional entry points.[39]

---

37 Brief, p. 3.

38 Brief by the John Howard Society of Canada, p. 11.

39 Brief by Susan Reid-MacNevin, Director, Department of Criminology and Criminal Justice, St. Thomas University, Fredericton, p. 2.

> We believe that appropriate follow-up in the community through sound programs of gradual release is essential for the long-term protection of society, particularly if the rehabilitation of high-risk offenders is to be achieved.[40]

> By detaining the person to warrant expiry we give up the effective tool of gradual release with supervision, controls and expectations of treatment...[41]

4.4 In this chapter, therefore, the Sub-committee does not challenge the importance of conditional release within the federal correctional system. Rather, on the basis of the evidence it heard during its review of the Act, it makes recommendations:

- to strengthen the discretionary nature of conditional release;
- to clarify the decision-making powers of the Correctional Service and the National Parole Board concerning conditional release; and
- to broaden the scope of certain conditional release programs.

4.5 Generally speaking, in the Sub-committee's opinion, the federal correctional system in its present form is based on a series of excessively complex rules. The provisions governing statutory release currently make it possible to release inmates into the community in a manner that is too automatic. From this starting point, the Sub-committee proposes changes to the present conditional release programs in the federal correctional system.

AN IMPORTANT DISTINCTION BETWEEN STATUTORY RELEASE AND OTHER TYPES OF CONDITIONAL RELEASE

4.6 As stated in the introduction to this report, offenders sentenced to a federal prison term are currently offered five different conditional release programs: temporary absence, work release, day parole, full parole, and statutory release. While these programs have the common objective of ensuring the safe reintegration of offenders into the community, statutory release is the only type of conditional release presumed to be automatic under the Act. Subsection 127(1) states that most inmates are entitled to be released after serving two thirds of their sentence and to remain at large until the expiration of the sentence according to law. It provides as follows:

> Subject to any provision of this Act, an offender sentenced, committed or transferred to penitentiary **is entitled to be released** on the date determined in accordance with this section and to remain at large until the expiration of the sentence according to law.

4.7 That being said, there are provisions in the Act that currently make it possible for the Correctional Service and the National Parole Board to control the statutory release of dangerous offenders. The Act states that inmates serving a life sentence or an indeterminate sentence are not eligible for statutory release. Moreover, the Correctional Service can, prior to the inmate's statutory release date, refer the case to the Board for a detention review if it believes that the inmate is likely, before the expiration of the sentence according to law, to commit:

- an offence causing the death of or serious harm to another person;

---

40 *Evidence*, Terry Carlson, John Howard Society of Newfoundland, March 18, 1999, 12:05.

41 Brief, John Howard Society of Newfoundland, p. 6.

- a sexual offence against a child; or
- a serious drug offence.

4.8 Under the current legislation, the National Parole Board may, at a hearing, authorize the statutory release of an inmate, make the statutory release subject to appropriate conditions, or opt to keep the inmate in prison until the end of the sentence.[42]

4.9 Given the provisions in the Act, the problem with statutory release is not therefore that it lacks mechanisms for controlling the automatic release of offenders who might commit serious offences listed in the schedules to the Act, but that the Correctional Service and the Parole Board are unable to select inmates as rigorously as they can when analyzing cases for all other forms of conditional release.

4.10 It is important to acknowledge that, in spite of these legal provisions, many offenders are currently entitled to serve a third of their sentence in the community, under supervision and subject to specific conditions, without being required to show that they deserve to be released, as is the case for all other types of conditional release. Statutory release is different from other types of conditional release in that the presumption favours release rather than detention.

4.11 Thus, inmates who have refused to participate in rehabilitation programs and have not followed the rules of the institution, yet who are not at risk of committing an offence causing the death of or serious harm to another person, a sexual offence against a child or a serious drug offence before the expiration of their sentence, are released after serving two thirds of their sentence without their case necessarily having undergone a comprehensive review by the Correctional Service and the National Parole Board. Indeed, at present, offenders granted statutory release who have refused to participate in the social reintegration process may have fewer conditions attached to their release than do some offenders granted parole.

4.12 The Canadian Police Association illustrated this situation by stating: "Despite an offender's blatant refusal to participate in rehabilitation programs and repeated aggressive conduct within the institution, the offender is eligible for automatic release, in the form of Statutory Release, at the two-thirds point in their sentence. The National Parole Board can only consider detention if recommended by CSC."[43]

4.13 In light of the above, it is not surprising to find that many front-line staff who work with federal inmates on a daily basis have expressed a great deal of frustration with this type of conditional release. In their view, no inmate should be automatically granted statutory release, especially since the presumption that it will be granted allows some inmates to adopt an uncooperative attitude toward the process of social reintegration. It is claimed that some inmates, knowing that they will eventually be granted statutory

---

42 The National Parole Board annually reviews the files of all inmates in detention and according to that review, may confirm or cancel the detention order. If the order is cancelled, the inmate can be granted statutory release; his release may be subject to a condition that the inmate live in a community institution.

43 Brief, page 10.

release regardless of what they do, prefer to serve more of their sentence in an institution without feeling obligated to participate in programs or to cooperate with the corrections staff.[44]

4.14 The Sub-committee shares the front-line staff's concerns: it believes that no inmate should be released automatically from prison and that the rules currently governing statutory release serve to undermine the importance of inmates' conduct in prison.

4.15 Various witnesses, including the Correctional Service, attribute this significant difference between statutory release and other types of conditional release to the fact that statutory release is a last resort aimed primarily at protecting society. The reasoning behind that position is that statutory release makes it possible to prevent inmates from being released without any supervision at the end of their sentence. It must be remembered that most inmates sentenced to prison will one day end up back in society and that when their sentence expires, the state no longer has the authority to supervise and monitor them.

4.16 While critical of the rules governing statutory release, the Sub-committee believes that this type of release is far better for public safety than releasing inmates without any supervision at the end of their sentence. It considers that statutory release, because it affords a supervised transition between prison and the community, is essential to the safe reintegration of offenders into our communities. It should be remembered that when an offender is conditionally released, the risk of a repeat offence continues to be monitored by a parole officer, who may suspend the release at any time if a new offence is committed or if any of the conditions of release is breached.

4.17 That being said, the Sub-committee believes that statutory release, as provided for in the current legislation, allows inmates to be released too automatically into the community. It therefore proposes below legislative amendments aimed at strengthening the discretionary nature of the conditional release system and making the Board and the Correctional Service more accountable for the release of inmates after they have served two thirds of their sentence. The Sub-committee would like to emphasize its belief that it is essential for the Correctional Service and the National Parole Board to exercise some discretion in granting statutory release to all federal inmates.

4.18 The Sub-committee believes it is vital that the cases of all offenders be reviewed to determine whether any should be referred to the Board for detention review. This would make clear to the general public and to inmates that all decisions relating to conditional release are based on professional risk evaluation.

4.19 At present, before granting an inmate statutory release, the Correctional Service is required to review the case only if the inmate has committed a violent offence listed in Schedule I of the Act or a serious drug offence listed in Schedule II. At present, the Correctional Service policy states that all offenders undergo a comprehensive risk assessment before being granted statutory release. The Sub-committee believes, however, that incorporating that policy into the Act would make it clear that statutory release is not automatic. It might also encourage inmates imprisoned for an offence not listed in the schedules to the Act to participate in rehabilitation programs.

---

[44] Regarding other forms of conditional release, it is important to recognize, as Louis Théorêt of the Ontario Parole Board stated in his testimony, that inmates who refuse to participate in rehabilitation programs are less likely to be granted any other form of conditional release than statutory release.

4.20 In the same vein, the Sub-committee feels it is important to review all offenders' files in order to identify cases that warrant special release conditions (such as observing a curfew, abstaining from alcohol or drugs, undergoing treatment, refraining from being in contact with certain individuals, complying with a residency requirement, or being in more frequent contact with the parole officer). The Correctional Service currently refers to the Board only those cases that in its view warrant the imposition of special conditions. This practice therefore means that the two organizations responsible for conditional release of federal offenders have to be involved in statutory release for offenders deemed to be at risk of reoffending. The Sub-committee also feels that if inmates realize that they may have to comply with special conditions further limiting their freedom, they are more likely to become involved in the process of social reintegration. This would consequently improve their chances of having the privilege of serving a portion or the remainder of their sentence in the community before having served two thirds of their sentence.

4.21 As a result of these proposals, no inmates would be granted statutory release before their case had undergone a comprehensive review by the Correctional Service and the Parole Board. Moreover, by allowing the Correctional Service and the Board to take offenders' conduct into account in considering statutory release, the Sub-committee feels that it will be possible to further encourage offenders to participate in the process of social reintegration and, therefore, reduce the risk of reoffending.

4.22 In light of the foregoing, and given that the primary issue is to ensure public safety and security above all else, the Sub-committee makes the following recommendations:

RECOMMENDATION 11

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require Correctional Service Canada to review all cases eligible for statutory release in order to determine whether they should be referred to the National Parole Board for a detention review.

RECOMMENDATION 12

The Sub-committee recommends also that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require the National Parole Board to review all cases eligible for statutory release in order to determine whether special conditions need to be attached to the inmate's release and, if so, to identify these conditions.

4.23 The Sub-committee believes that as a result of these amendments, society will be better protected and inmates' attitude toward the process of social reintegration will be improved. Nevertheless, it also feels that the statutory release provisions must be reviewed in depth during the next review of the *Corrections and Conditional Release Act*. This issue will be addressed in the last chapter of this report.

ACCELERATED PAROLE REVIEW PROCEDURE

4.24 The Sub-committee repeatedly heard at its hearings that the conditional release programs most successful in reducing recidivism were those that relied on discretionary decisions by either the

Correctional Service or the National Parole Board. In its brief, the Canadian Resource Centre for Victims of Crime stated:

> It is interesting to note that the conditional releases with the highest success rates are those that rely on the judgments of professionals and are based on proper risk assessments that focus on public safety, where the lowest success rates are for those releases by law, including statutory release and accelerated parole review.[45]

4.25 While the Sub-committee notes the lower success rate among offenders released under accelerated parole review for day and full parole, it does not believe that accelerated parole review should be eliminated. In fact, it believes that two amendments should suffice to make accelerated parole review correspond to the Sub-committee's position on conditional release: tightening the eligibility criteria; and changing the risk of recidivism criterion to be taken into account by the National Parole Board in reviewing cases.

4.26 The Sub-committee considers it crucial to recognize a significant difference between the accelerated parole review procedure and statutory release. Unlike statutory release as it currently stands, accelerated parole review ensures that all eligible offenders' cases are carefully reviewed by the Correctional Service of Canada and the National Parole Board. Moreover, under the Act, if after reviewing a case the Board has reason to believe that the offender will commit a violent offence listed in Schedule I of the Act before the expiry of the warrant of committal, the Board is required to deny release under the accelerated parole review procedure.

4.27 Unlike the current conditions governing statutory release, accelerated parole review is not a right, but is a simplified case review procedure reserved for offenders considered non-violent who are serving a first federal term of incarceration.

4.28 Under section 125 of the Act, an offender eligible for accelerated parole review is:

- sentenced to a federal penitentiary for the first time;
- not serving a sentence for murder or aiding and abetting murder;
- not serving a life sentence;
- not convicted of an offence listed in Schedule I of the Act;
- not convicted of a criminal organization offence; and
- not subject to a court order making them ineligible for parole before serving at least half of their sentence (this condition includes offences listed in Schedule II of the Act).

4.29 Unlike other offenders, those who meet all these conditions are automatically streamed into a simplified review procedure for possible day or full parole, with no requirement for a hearing before the National Parole Board. They may also benefit from day parole, not six months before their full parole eligibility dates as is the case for offenders ineligible for accelerated parole review, but after serving six

---

[45] Brief, p. 5.

months or one-sixth of their sentences, whichever is longer. In reviewing these cases, the Board must also use the criterion of violent recidivism, not general recidivism, as is the case for offenders ineligible for accelerated parole review.

4.30 Although the Sub-committee considers it important to retain accelerated parole review, so first time federal offenders considered non-violent need not be subjected to the negative influence of some repeat offenders, it also considers two amendments to the accelerated parole review procedure essential. The Sub-committee believes offenders incarcerated for Schedule I or Schedule II offences should not be eligible. As well, the recidivism criterion taken into account by the National Parole Board in reviewing these cases should specify general recidivism, not violent recidivism. It is the Sub-committee's view that the Parole Board should grant parole only if it is convinced there are no reasonable grounds to believe that any offence will be committed before the expiry of the warrant of committal.

RECOMMENDATION 13

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to ensure that the accelerated parole review procedure is not available to offenders incarcerated for offences listed in Schedule II to the Act, regardless of whether there has been a judicial determination of parole eligibility.

RECOMMENDATION 14

The Sub-committee also recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to ensure that the National Parole Board, in reviewing the cases of offenders eligible for accelerated parole review and determining whether they should be released on day parole or full parole, takes into account the general recidivism criterion.

CLEARER DEMARCATION OF DECISION-MAKING AUTHORITY ON GRADUAL CONDITIONAL RELEASE

4.31 Under the Act, the purpose of conditional release is to contribute to the maintenance of a safe society by means of the rehabilitation of offenders and their appropriate reintegration into the community, including the imposition of appropriate conditions of supervision. This purpose affects the respective decision-making functions of both the Correctional Service and the National Parole Board concerning the gradual conditional release of offenders into the community.

4.32 Under the Act, offenders presently have available five different forms of conditional release, each designed to achieve specific objectives of reintegration into the community. These include temporary absence, work release, day parole, full parole, and statutory release. Of these forms of conditional release, only parole — including day parole and full parole — relies solely on decisions by the National Parole Board. The others — except for statutory release — rely on discretionary decisions by the Correctional Service or the National Parole Board.

4.33 As part of their duties, institutional heads may also release, for specified periods, inmates they consider at low risk of recidivism, on specific conditions and only if they believe this release will foster offender reintegration into the community. Institutional heads usually grant two types of conditional releases: work releases; and escorted or unescorted temporary absences.[46]

4.34 Work releases allow offenders considered at low risk of recidivism to work or perform community service for a period not exceeding 60 days. The Quebec Association of Social Rehabilitation Agencies emphasized one benefit of this form of conditional release when it stated:

> One major benefit of work releases is that they enable offenders to take advantage of training or work that they might not necessarily have access to in prison. In addition, since they are in the community, their learning or working conditions are much less artificial than in an institution.[47]

4.35 Temporary absences allow institutional heads to reintegrate offenders into the community temporarily for specific purposes. Escorted and unescorted temporary absences can be granted on medical, administrative or compassionate grounds, to perform community service, facilitate offenders' contacts with their families, or allow them to participate in personal development programs.[48] In its brief, the Quebec Association of Social Rehabilitation Agencies emphasized the importance of this form of conditional release:

> [F]or offenders, temporary absences represent an opportunity to begin their community reintegration in a serious manner. This is an essential program that most offenders should be granted before being released on day parole or going on a work release.[49]

4.36 Under the Act, although institutional heads have full responsibility for granting work releases and escorted temporary absences, the National Parole Board usually has full authority and discretion to grant unescorted temporary absences to offenders serving life sentences imposed as minimum sentences or commuted from death sentences, indeterminate sentences, or sentences for offences listed in Schedule I or Schedule II to the Act.[50] Subsection 117(1) of the Act, quoted below, nevertheless allows the National Parole Board to delegate these powers to the Commissioner or institutional heads.

> The Board may confer on the Commissioner or the institutional head, for such period and subject to such conditions as it specifies, any of its powers under section 116 in respect of any class of offenders or class of absences.

4.37 Given the complexity of the Act, it is not surprising that a number of those with whom the Sub-committee met in correctional institutions argued that these overlapping responsibilities of the Correctional Service and the National Parole Board cloud the decision-making processes concerning

---

46 Offenders incarcerated in maximum-security institutions are not eligible for unescorted temporary absences or work releases. Instead, in order to control the risk these offenders present to society, the Correctional Service uses escorted temporary absences: temporary releases under intensive supervision.

47 Brief, p. 7.

48 Although inmates may obtain escorted temporary absences at any time during their sentences, eligibility criteria for unescorted temporary absences vary with sentence type and duration.

49 Brief, p. 6.

50 Paragraph 107(1)(*e*) of the Act.

conditional release. The Sub-committee shares this opinion and believes that the responsibilities of the Correctional Service and the National Parole Board concerning conditional release should be more clearly defined.

4.38 In order to more clearly define the decision-making powers of the Correctional Service and the National Parole Board, the Sub-committee, like a number of individuals who testified before it *in camera*, believes it would be preferable to combine temporary forms of conditional release (temporary absences and work releases) into a single structure that would be the responsibility of the Correctional Service.

4.39 In the Sub-committee's opinion, there is no need for a separate section of the Act governing work releases, since the sections governing temporary absences already confer the necessary powers to allow offenders to be released to participate in structured work and community service programs.

4.40 In light of the preceding observations and the fact that the recommended amendments would simplify the wording of the Act and likely help the public better understand the conditional release system, the Sub-committee makes the following recommendation.

RECOMMENDATION 15

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended in order to combine work releases and escorted and unescorted temporary absences into a single structure and to make the Correctional Service responsible for granting, renewing and extending these forms of conditional release at its discretion.

4.41 Given the importance of temporary absences to offenders' gradual conditional release into the community, the Sub-committee considers it necessary to provide offenders with the possibility of appealing Correctional Service decisions in this regard. It therefore proposes that institutional heads be authorized to grant all escorted and unescorted temporary absences, including work releases, which would become a type of temporary absence, and that offenders be entitled to request National Parole Board reviews of these decisions, if the applications are denied.

RECOMMENDATION 16

The Sub-committee recommends that a provision be added to the *Corrections and Conditional Release Act* providing offenders with the possibility of requesting National Parole Board reviews of Correctional Service decisions concerning escorted and unescorted temporary absences.

NEED TO EXTEND SCOPE OF SOME FORMS OF CONDITIONAL RELEASE

4.42 During its hearings, the Sub-committee repeatedly heard that some forms of conditional release were too restrictive and did not effectively support the objective of offender reintegration into the community. In light of evidence from Correctional Service staff and offenders, the Sub-committee

considers it appropriate to extend the scope of all forms of conditional release granted for determinate periods, and parole in specific cases. The following section of this chapter presents these amendments.

Temporary Absence

4.43 The Sub-committee considers it essential to provide offenders with the possibility of obtaining temporary absences in the community, not only to acquire work experience but also, and just as importantly, to participate in educational, occupational and life-skills training programs.

4.44 Given the importance of providing the possibility of temporary absences to offenders who successfully demonstrate that this type of conditional release would benefit them, the Sub-committee considers it essential to expand the definition of personal development programs — now one ground for granting escorted and unescorted temporary absences — to include acquiring work experience and participating in educational, occupational, and life-skills training programs. This amendment to the Act would have the benefit of extending the scope of this form of conditional release, the purpose of which is to facilitate offender reintegration into the community.

RECOMMENDATION 17

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to include, in the list of grounds for granting escorted and unescorted temporary absence release, participation in educational, occupational, and life-skills training programs.

4.45 In response to requests by Correctional Service staff, the Sub-committee also considers it important that the Correctional Service be able to release offenders into the community for periods exceeding 60 days, when such periods are considered likely to foster offender reintegration into the community.

4.46 Given the Sub-committee's recommendations to expand the definition of personal development programs and combine work releases and temporary absences into a single structure, the Sub-committee is confident that the Correctional Service will find in subsection 116(6) of the Act, quoted below, the flexibility it needs to set up structured work, community service, and educational, occupational, and life-skills training programs for periods exceeding 60 days.

> An unescorted temporary absence for purposes of a specific personal development program may be authorized for a maximum of sixty days and may be renewed, for periods of up to sixty days each, for the purposes of the program.

4.47 Some of those the Sub-committee met during its visits to correctional institutions also noted that, since the Act has been in force, escorted temporary absences may no longer be granted for group activities for socialization purposes. However, Correctional Service staff consider these activities positive

incentives in managing inmates' behaviour and encouraging them to keep in touch with the community.[51]

4.48 In her brief, Charlene C. Mandell emphasized to the Sub-committee:

> I would submit that T[emporary] A[bsences] for socialization purposes should not have been eliminated. They provided a means for offenders to become re-acquainted with the community and to acquire useful life skills ... I submit that TAs for socialization purposes can form an important part of an offender's correctional plan, especially for long-term offenders and lifers. Therefore, I recommend that section 17 and section 116 of the CCRA be amended to include socialization as a reason for TAs.[52]

4.49 While the Sub-committee does not agree with Charlene Mandell that socialization should be a ground for granting unescorted temporary absences, it does believe, as do a number of those who work closely with inmates, that institutional heads should be able to grant escorted temporary absences for group activities considered likely to foster offenders' socialization.

RECOMMENDATION 18

The Sub-committee recommends that section 116 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow institutional heads to grant escorted temporary absences for group activities considered likely to foster offenders' socialization.

Parole on Compassionate Grounds

4.50 During the Sub-committee's visits to correctional institutions, witnesses pointed out that it was impossible for offenders serving life or indeterminate sentences to obtain full parole on compassionate grounds. In particular, Sébastien Brousseau of the Office des droits des détenus stated that there was no reason offenders serving life or indeterminate sentences should not be able to obtain parole on compassionate grounds.

> In our view, that provision is yet another aberration; an inmate who is suffering from a terminal disease and who is about to die, who does not represent a risk to society, would not be able to get parole. These exceptions should simply be done away with, because under such circumstances parole is being granted for humanitarian reasons, and because the National Parole Board can study the case and decide whether or not the person represents a risk. If he does not represent a risk, we believe that he should be able to take advantage of this section just like any other inmate.[53]

4.51 In the Sub-committee's opinion, offenders serving life sentences or indeterminate sentences who are terminally ill and who present, in the opinion of the National Parole Board, no undue risk to the community should be able to be granted parole.

---

51 Before the Act came into force, temporary absences for socialization purposes accounted for 35% of escorted temporary absences and 25% of unescorted temporary absences. According to the Solicitor General of Canada, *Towards a Just, Peaceful and Safe Society* — Consolidated Report — *The Corrections and Conditional Release Act* Five Years Later — Report of the CCRA Working Group, 1998, page 26, eliminating temporary absences for socialization purposes is also one of the main causes of the lower number of temporary absences being granted.

52 Brief, p. 10.

53 *Evidence*, February 9, 1999, 16:10.

4.52 The Sub-committee recognizes the significance of this decision, however, and believes that National Parole Board decisions in this regard should be subject to approval by the Chair of the Board.

RECOMMENDATION 19

The Sub-committee recommends that section 121 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to make offenders serving life sentences or indeterminate sentences who are terminally ill eligible for parole on compassionate grounds. In these cases, the Act must provide that National Parole Board decisions are subject to approval by the Chair of the Board.

Parole for Purposes of Deportation Under the Immigration Act

4.53 Although at one time the National Parole Board was authorized to consider the cases of offenders subject to deportation orders under the *Immigration Act* and to make decisions on their release, since 1992 all offenders subject to deportation orders must serve one third of their sentences before becoming eligible for full parole.

4.54 Stephen Fineberg of the Association des avocats et avocates en droit carcéral du Québec expressed to the Sub-committee his position on deportation orders as follows:

> I think the board should be authorized again, as it was before 1992, to make distinctions between people. There are many cases of people from outside the country who have problems with the language, have no relatives in North America, receive no visits and follow no programs because they cannot. If they could follow programs what would be the point, since they're not going to be released into Canada anyway? They can't prepare themselves for a gradual reintegration into Canadian society because they're not going to be here. So there are people who spend long years here doing nothing. Some of those cases would command your sympathy, and others would not for a moment.
>
> All we are proposing is that the parole board again be equipped to make distinctions, and where people deserve an opportunity, they receive the opportunity . . . . We think it's in everyone's interest that Canadian taxpayers not pay when people are detained for years at a time in a country where ultimately they won't be released, when they're far from every kind of support Canadian prisoners have.[54]

4.55 The Sub-committee agrees with Stephen Fineberg and believes that the National Parole Board should be authorized to consider the cases of offenders subject to deportation orders under the *Immigration Act*, so that they may obtain parole for the purposes of deportation at any time during their sentences. The Sub-committee believes offenders subject to deportation orders should be eligible for conditional release as soon as possible.

RECOMMENDATION 20

The Sub-committee recommends that section 121(1)(*d*) of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended so that offenders subject to deportation orders under the *Immigration Act* are considered exceptional cases and may thus be granted parole solely for the purposes of deportation at any time during their sentences.

---

54 *Evidence*, March 22, 1999, 18:00.

CHAPTER 5: FAIR AND EQUITABLE DECISION MAKING

5.1 As indicated in the introduction to this report, one of the general themes to emerge from the submissions received by the Sub-committee, from its travels, and its own deliberations is that decisions should be made fairly and equitably by corrections and conditional release authorities. Parliament has established the parameters within which sentences of imprisonment are to be administered, based on the rule of law, the duty to act fairly, and constitutionally entrenched charter rights.

5.2 Section 4 of the *Corrections and Conditional Release Act* sets out the legislative principles upon which sentences are to be managed. Paragraph 4(*d*) of the Act requires the Correctional Service to use the least restrictive measures consistent with the protection of the public, staff and offenders (least restrictive alternative). Paragraph 4(*e*) affirms that offenders retain rights and privileges available to all community members, except for those necessarily removed or restricted consequential to a sentence of imprisonment (residual rights). Finally, paragraph 4(*g*) requires that correctional decisions be made in a fair and forthright manner, allowing for access to an effective grievance resolution process.

5.3 Section 101 of the Act sets out the legislative principles that are to guide the Parole Board in achieving the purposes of conditional release. Paragraph 101(*b*) requires the Parole Board to take into account all available relevant information, in making conditional release decisions. Under paragraph 101(*f*), offenders are to be provided with relevant information, reasons for decisions, and access to the review of decisions, so as to ensure a fair conditional release process.

5.4 Over the years, the courts have imposed a duty to act fairly on corrections and conditional release authorities. The components of this duty include:

- the provision of notice and information to offenders;
- the right of offenders to present evidence and make representations to the decision-maker; and
- the provision to offenders of a fair and unbiased decision-making process.

5.5 The legislative principles, read together with the duty to act fairly, provide the backdrop to the issues dealt with in this chapter. It addresses the manner in which a sentence of imprisonment is to be managed and conditional release and other decisions are to be made. More particularly, this chapter discusses various decisions made by corrections and conditional release authorities and their impact on offenders. It takes into account the residual rights of offenders, the least restrictive alternative, and fair decision-making obligations placed upon the Correctional Service and the Parole Board.

5.6 The John Howard Society of Canada describes the importance of fair and equitable decision-making processes in the following terms:

> Fair and respectful treatment is a requirement of the Act because they are integral and necessary to achieving the purpose of public protection through successful reintegration.[55]

ADMINISTRATIVE SEGREGATION

5.7 Administrative segregation is provided for at sections 31 to 37 of the Act. This type of removal of inmates from contact with other inmates can be either voluntary (requested by the inmate) or involuntary. It is different from segregation imposed as punishment in the inmate disciplinary process for a serious offence (see paragraph 44(1)(*f*) of the Act).

5.8 Subsection 31(3) of the Act sets out the grounds for administrative segregation in the following terms:

> The institutional head may order that an inmate be confined in administrative segregation if the institutional head believes on reasonable grounds
>
> (*a*) that
>
> (i) the inmate has acted, has attempted to act or intends to act in a manner that jeopardizes the security of the penitentiary or the safety of any person, and
>
> (ii) the continued presence of the inmate in the general inmate population would jeopardize the security of the penitentiary or the safety of any person,
>
> (*b*) that the continued presence of the inmate in the general inmate population would interfere with an investigation that could lead to a criminal charge or a charge under subsection 41(2) of a serious disciplinary offence, or
>
> (*c*) that the continued presence of the inmate in the general inmate population would jeopardize the inmate's own safety,
>
> and the institutional head is satisfied that there is no reasonable alternative to administrative segregation.

5.9 The purpose of administrative segregation is to prevent the inmate from associating with the general prison population. The Act does not establish a maximum length of time for the duration of administrative segregation. Subsection 31(2) requires the Correctional Service to return the inmate to the general inmate population of the present or another penitentiary at the earliest appropriate time.

5.10 Section 33 of the Act deals with the initial and later regular reviews of administrative segregation cases. It does this in general terms and leaves the details of such reviews to section 19 to section 23 of the *Corrections and Conditional Release Regulations*.[56] Under these provisions of the Regulations, the warden of a penitentiary is to review, within one working day, the case of an inmate involuntarily administratively segregated by a staff member acting under delegated authority. Within five working days a segregation review board, made up of Correctional Service personnel, is to review the case of an administratively segregated inmate. As well, it is to review such a case every 30 days for as long as the

---

55 Brief, p. 3.

56 SOR/92-620, as amended.

inmate is administratively segregated. There is also provision in the Regulations for the review of administrative segregation cases every 60 days by a Correctional Service employee designated by the appropriate regional deputy commissioner.[57]

5.11 Administrative segregation was one of many issues addressed by the coroner's jury hearing evidence about the events surrounding the October 1993 death of Robert Gentles, which occurred while Correctional Service personnel were forcibly removing him from his Kingston Penitentiary cell. The jury, which heard many months of testimony about Mr. Gentles' death, reported its findings and 74 recommendations on June 24, 1999. Among the issues addressed were cell extractions, the use of chemical agents and inflammatory sprays, institutional lockdowns, correctional staff training, correctional officer stress, management accountability, citizen advisory committees, and increased independent civilian oversight of the Correctional Service.

5.12 The jury dealt with administrative segregation at recommendation 19 by saying:

> It is recommended that when administrative segregation is used, it is administered in compliance with institutional procedures and the law and appropriately monitored by senior management.

5.13 This recommendation did no more than urge that there be adherence to legislative, regulatory and policy guidance already in place for resorting to administrative segregation. The fact that the coroner's jury felt the need to make this recommendation demonstrates the importance they attached to this issue. The Correctional Service responded officially in January 2000 to this recommendation by describing in general terms what it has done since 1997 to improve the administrative segregation process. Some of this information can be found elsewhere in this part of the chapter.

5.14 During its travels, the Sub-committee took a particular interest in administrative segregation and toured the segregation units in each of the penitentiaries it visited. The administrative segregation review process itself and long-term administrative segregation were of special concern. Consequently, the Sub-committee submitted a number of written questions on the operation of administrative segregation to the Correctional Service.

5.15 It received a reply to its questions in July 1999, which contained current data and other forms of information. The Correctional Service provided the Sub-committee with what is set out in the following paragraphs.

Some Data

5.16 According to the Correctional Service, 80% of inmates placed in involuntary administrative segregation are released prior to the first review of their cases (after 30 days) by the segregation review board. Furthermore, 93% of such inmates are released from segregation prior to the regional consideration of their cases (after 60 days). The average stay for inmates released within these delays is 18 days.

---

57 More details can be found at Commissioner's Directive 590 (1997-01-24) entitled *Administrative Segregation*.

5.17 Insofar as voluntary administrative segregation inmates is concerned, 57% of them are released prior to the 30-day review of their cases by the segregation review board, while 77% of them are released before the 60-day review of their cases. The average stay for inmates released within these delays is 38 days.

5.18 The Correctional Service provided the Sub-committee with data on long-term administratively segregated inmates. As of May 31, 1999, there were 59 involuntary and 116 voluntary cases segregated for more than 90 days. Of the 59 involuntary cases, 11 had been segregated for between 90 and 120 days, 22 for between 120 and 180 days, and 26 for more than 180 days. Of the 116 voluntary cases, 22 had been segregated for between 90 and 120 days, 38 for between 120 and 180 days, and 56 for more than 180 days.

5.19 Since 1997, the Correctional Service has undertaken a national initiative to control the growth of administrative segregation and reduce it by the safe and secure reintegration of long-term administratively segregated inmates into the general prison population. In the summer of 1997, there were 163 inmates who had been administratively segregated for more than 120 days. By June 1998, this had been reduced to 98 inmates. As of May 31,1999, this population was 144, and more recent data indicated it was in the vicinity of 125 inmates. Most of this population is made up of inmates who have voluntarily sought administrative segregation or are placed there for their own protection.

5.20 The Correctional Service has told the Sub-committee that since 1997 it has reduced the administrative segregation cell capacity by 20%.

Recent History

5.21 The administrative segregation process has been the subject of vigorous debate for many years, going back to the early 1980s and beyond. It has intensified in recent years since the proposals contained in the Arbour Commission Report were released in April 1996.[58] The commission of inquiry investigated the circumstances surrounding a number of events that occurred in April 1994 at the Kingston Prison for Women. It made findings of fact with respect to these occurrences and proposed a number of recommendations to address the broader policy issues to which they gave rise.

5.22 The commission of inquiry's findings of fact dealt with the segregation unit at the Prison for Women, strip searches, body cavity searches, involuntary transfers, the complaint and grievance process, the role of the Correctional Service Board of Investigation, and the role of the Correctional Investigator in these events. The policy issues addressed by the Arbour Commission Report included the development of a culture of rights within the Correctional Service, the management of segregation, the increase of accountability in operations, cross-gender staffing, Aboriginal women offenders and the healing lodge, and the future of women's corrections.

5.23 Madam Justice Arbour described the effect of segregation on inmates in the following terms:

> A number of studies have noted the additional impact of the treatment of inmates while in segregation. These include negative interactions with staff, the frequent violation of the rules and regulations

---

58 Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston, *Report*, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, 1996.

governing detention in segregation, and the uncertainty of release for inmates held in administrative segregation. The findings that I made earlier support the conclusion that prolonged segregation is a devastating experience, particularly when its duration is unknown at the outset and the inmate feels that she has little control over it.

The use of segregation by the Correctional Service for inmates in distress, including those who are at risk of self injury or suicide, is also problematic. The forced isolation of individuals from their social and physical supports, and human contact, is a profound form of deprivation. It can only heighten feelings of desperation and anxiety in situations of despair and high need.[59]

5.24 She later went on to make the following comment and proposal:

The segregation review process that I have examined in this case was not operating in accordance with the principles of fundamental justice. The literature suggests that this is not unusual. Segregation is a deprivation of liberty. In my view there should be judicial input into the decision to confine someone to 'a prison within a prison' .... There is no rehabilitative effect from long-term segregation, and every reason to be concerned that it may be harmful. I realize that there are circumstances where segregation, even prolonged segregation, may be inevitable. I see no alternative to the current overuse of prolonged segregation but to recommend that it be placed under the control and supervision of the courts. Failing a willingness to put segregation under judicial supervision, I would recommend that segregation decisions made at an institutional level be subject to confirmation within five days by an independent adjudicator. Such a person should be a lawyer, and he or she should be required to give reasons for a decision to maintain segregation. Segregation reviews should be conducted every 30 days, before a different adjudicator, who should also be a lawyer. ... [60]

5.25 In response to the Arbour Commission Report, the Correctional Service in June 1996 established a task force to conduct a comprehensive review of the use of segregation. Made up of members from both within and outside of the Correctional Service, the task force submitted its report in March 1997.[61] The report made findings and provided advice on a number of issues, including procedural compliance, improving the segregation review process, independent adjudication, population management, conditions of confinement, segregated women offenders, and segregated Aboriginal offenders.

5.26 The issue of an enhanced segregation review process and the role of independent administrative segregation review adjudication was the object of vigorous debate between and among task force members, who were from within and outside of the Correctional Service. In the end, they came up with the following two recommendations that were included in their report:

Enhance the Segregation Review Process

2. Eight initiatives should be undertaken to enhance the segregation review process.

(i) A standard operating procedure should be developed and adopted outlining the roles and responsibilities of all parties involved in the administrative segregation process in the context of the relevant law, regulation and policy. Staff members and managers must be held accountable. Steps should be taken to include *compliance with the law* as a key factor in staffing, promotion and performance review processes.

---

59 Ibid., at p. 187.

60 Ibid., at p.191-192.

61 Correctional Service Canada, *Reviewing Administrative Segregation: Commitment to Legal Compliance, Fair Decisions and Effective Results*, Task Force Report, March 1997.

(ii) A continuous education initiative must be targeted at staff members and managers with direct responsibilities for administrative segregation. The initiative must include training on the legal rights of Aboriginal people, more specifically, on their access to spiritual/cultural possessions and support, and the need to continue the healing process identified in the Correctional Plan. Further, OMS training on changes to the system with respect to the administrative segregation process must be immediately provided to all users who are involved in the process.

(iii) Institutions with segregation units should review the informal approaches used to prevent or discontinue segregation, and explore other alternatives, such as formal and informal mediation mechanisms.

(iv) More formal and disciplined segregation review hearings should be adopted. The Task Force recommends mandatory certification for all chairpersons of Segregation Review Boards.

(v) OMS should be recognized as the *principal file of record*.

(vi) Regional Segregation Review and Transfer Boards should be established in each region to expedite intra-regional transfers of segregated inmates. The Task Force also recommends that CSC create an Inter-Regional Transfer Board to arbitrate and effect transfers between regions.

(vii) Proposed changes to expedite the resolution of complaints and grievances initiated by segregated inmates should be integrated into the implementation of the enhanced model.

(viii) Scheduled and random audits should be performed to ensure that the segregation review process and the conditions of confinement in segregation units are in compliance with the law and policy.

The implementation of recommendations will have to be respectful of both Aboriginal and women offender requirements and rely on input from both internal and external specialists and stakeholders.

Experiment With Independent Adjudication

3. (a) CSC should experiment with a model for independent adjudication as soon as possible to evaluate both the impact of the operational requirements (organization, roles and responsibilities, and cost) and the benefits that may accrue to improving the fairness and effectiveness of the administrative segregation review process. The experiment should be used to determine not only how the *best blend* between an enhanced segregation review process and independent adjudication could be achieved, but also to determine if independent adjudication improves the fairness and effectiveness of decision making. The results of the evaluation should include the clear definition of the factors that indicate the benefits and deficits of using independent adjudication; an analysis of the impact that independent review has had on the decisions that were taken; recommendations on the *best model* and *best fit* for independent adjudication; and proposals of an action plan for implementation if the recommendation is to adopt the model.

3.(b) Experimentation with independent adjudication should be fast-tracked in order to ensure that evaluation results are available for review by EXCOM by the end of 1997. The Task Force has also considered the relationship between the proposed experiment with independent adjudication and the CCRA five-year review, which is presently underway. The Task Force is concerned that the window for legislative amendment provided by the review not be closed while the proposed experimental model is being implemented. The Task Force therefore recommends that, while experimentation is taking place, drafting of proposals for possible legislative amendments could occur. If regulatory measures are also deemed to be helpful then they could also be drafted in parallel.[62]

---

62 Ibid., p. 68-69.

5.27 In May 1997, the Correctional Service established a working group on human rights under the chairmanship of Maxwell Yalden, former Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission. It examined the Correctional Service's international and domestic human rights obligations and its human rights practices, and developed recommendations and strategies to better enable the Correctional Service to meet its human rights obligations.

5.28 The working group reported its findings and recommendations in December 1997.[63] It made the following comments on the above recommendations by the Task Force on Administrative Segregation:

> There continues to be a debate on whether decisions to place or maintain inmates in administrative segregation should involve independent adjudicators. The Task Force on Administrative Segregation did not recommend immediate implementation of such a model, but it did propose that CSC evaluate its potential benefits by way of a limited experiment. Since, in Canada, administrative segregation may affect inmates' liberties even more than disciplinary segregation, which has an upper limit of 30 days, and given the fact that institutional authorities may have a vested interest in the outcome of their decisions, we believe the latter recommendation should be pursued.[64]

5.29 Instead of accepting recommendations from these three groups that some form of independent adjudication become part of the administrative segregation review process, the Correctional Service has taken steps to enhance the system already in place. Since 1997, it has undertaken a national initiative, with the results mentioned earlier in this chapter. This undertaking included the following elements :

- the provision of training and reference documentation to managers and operational staff on the proper use of administrative segregation;
- the development of alternatives to administrative segregation;
- a focus on the successful reintegration of long-term administrative segregation inmates into the general inmate population; and
- the appointment of senior level employees in each Correctional Service region to monitor all aspects of the administrative segregation review process and report to regional deputy commissioners.

5.30 The Correctional Service is to be commended for the initiatives it has undertaken. Although these efforts at enhancement go a considerable distance to satisfy, in part, the proposal made by the Task Force on Administrative Segregation, they do not go all the way. They do not, however, approach the recommendation on independent adjudication made by the Arbour Commission Report, or even the recommended limited experiment with independent adjudication made by both the Task Force on Administrative Segregation and the Working Group on Human Rights.

Independent Adjudication

5.31 The independent adjudication of administrative segregation cases was addressed in several submissions received by the Sub-committee. It was comprehensively dealt with by the Canadian Bar

---

63 Correctional Service Canada, *Human Rights and Corrections: A Strategic Model*, Report of the Working Group on Human Rights, December 1997.

64 Ibid., p. 33.

Association.[65] The Association recommended to the Sub-committee that the *Corrections and Conditional Release Act* should be amended to provide for independent adjudication of cases of administrative segregation.[66] The recommendation does not indicate after what period of time in segregation there would be access to independent adjudication. It also does not make a distinction between voluntary and involuntary administrative segregation.

5.32 Charlene C. Mandell, of the Queen's University Faculty of Law correctional law project, supported a variation of the Canadian Bar Association recommendation. She proposed that an inmate confined in administrative segregation for more than 90 days have his case considered by an external reviewer independent of the Correctional Service. Subsequent independent reviews would be held every 60 days. She proposed that this change could be effected by amending either the Act or the Regulations.[67]

5.33 The Barreau du Québec supported the proposals on independent adjudication made in the Arbour Commission Report, set out earlier in this chapter,[68] as did the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies.[69] Both the Canadian Criminal Justice Association[70] and the St. Leonard's Society of Canada[71] supported the limited experiment with independent adjudication proposed by the Task Force on Administrative Segregation. The John Howard Society of Canada[72] approved independent adjudication in principle and indicated support for a pilot project.

5.34 The Sub-committee believes there is a place for administrative segregation in the collection of techniques available to the Correctional Service for the effective management of the prison population and the fair administration of sentences of imprisonment meted out by the criminal courts. It must, however, be resorted to in the context of the duty to act fairly and the principles set out in section 4 of the Act, described in the introduction to this chapter. These principles are the residual rights of offenders, resort to the least restrictive carceral alternative, and a fair decision-making process.

5.35 The impact of administrative segregation on inmates has been graphically described by Madam Justice Arbour in the extract from h[illegible]port quoted earlier in this chapter. As well, the physical and program constraints on administratively segregated inmates are severe. This was obvious to the Sub-committee in each of the segregation units it visited during its penitentiary tours. It must also be recognized, however, that the inmate population being managed by the Correctional Service in its administrative segregation units is a difficult one, posing serious challenges on a day-to-day basis.

---

65 Brief, p. 21-29.

66 Brief, recommendation 2.

67 Brief, p. 4.

68 Brief, p. 19-20.

69 Brief, p. 7-8.

70 Brief, p. 20-23.

71 Brief, p. 6-7.

72 Brief, p. 7-8.

5.36 Since 1997, the Correctional Service has taken important steps to enhance and monitor the segregation review process, find alternative approaches, and effectively reintegrate long-term administratively segregated offenders back into the general prison population. These enhancement and monitoring efforts should be continued and extended by the Correctional Service. They are, however, a complement to, and not a replacement for, the independent adjudication of actions affecting the residual rights and freedoms of inmates.

5.37 Administrative segregation removes inmates from normal daily contact with other offenders. It has the effect of making their access to programs, employment, services and recreation more difficult than it is for inmates in the general prison population. It has a dramatic impact on their residual rights. It makes the conditions of incarceration more stringent than they are for other inmates.

The Sub-committee's Position

5.38 For these reasons, the Sub-committee believes there is a need for the insertion of an independent decision-maker who will take into account all factors related to administrative segregation cases. It is not necessary for all segregation decisions to be made by this independent adjudicator. The Sub-committee believes that the Correctional Service should continue its efforts to develop alternatives to administrative segregation and find ways to safely reintegrate long-term administratively segregated inmates.

5.39 The Sub-committee believes that the process in place for the review by the warden of segregation cases after one working day and by the segregation review board after five working days should remain in place. The Sub-committee believes, however, there should be independent adjudication of administrative segregation cases 30 calendar days after the initial segregation decision. It may be necessary to distinguish between voluntary and involuntary cases and allow for independent adjudication in the former type of case 60 calendar days after the initial placement. Regular independent adjudication would occur subsequently every 30 or 60 days, depending on the nature of the case.

5.40 The period of 30 days was selected because this is the maximum period of segregation allowed for when it is imposed as a punishment for a serious offence by the independent chairperson, as part of the inmate discipline process. This threshold is proposed because there is little or no difference in the stringency of living conditions to which inmates administratively or punitively segregated are subject. Indeed, independent chairpersons could also be designated as the individuals who would exercise this independent adjudicative authority, since they would already be knowledgeable of and familiar with the law and day-to-day reality of federal penitentiaries.

5.41 As mentioned earlier, at the present time there is no maximum period for which an inmate can be administratively segregated. The Sub-committee believes this should not be changed. Many of the voluntarily administratively segregated inmates are long term. This is often the case because the realistic possibility of their reintegration into the general prison population is limited. Regular reviews of their cases by independent adjudicators will give an impetus to Correctional Service efforts to have them reintegrated, and ensure that their cases are under frequent reconsideration.

5.42 This proposed independent adjudication process would leave enough room and opportunities for the Correctional Service to seek alternatives to administrative segregation, including transfers to another institution. It would also allow preparation for the eventual successful reintegration of the inmate. Underlying all of this is the proper use of administrative segregation. For this to happen, it is essential that managers and operational staff be provided with appropriate levels of training and reference documentation. The Correctional Service must continue to do this in an ongoing, enhanced manner.

RECOMMENDATION 21

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to provide for the adjudication (by independent chairpersons appointed by the Solicitor General as part of the inmate discipline process) of involuntary administrative segregation cases every 30 calendar days and of voluntary administrative segregation cases every 60 calendar days.

SPECIAL HANDLING UNIT

5.43 During its visit to correctional facilities in the Quebec region, the Sub-committee toured the special handling unit, located as a distinct entity within the regional reception centre at Ste-Anne-des-Plaines. Because it is the only facility of its kind, it was believed that a visit to it was required to allow the Sub-committee to compare it with the maximum-security penitentiaries and segregation units it visited elsewhere in Canada.

5.44 Neither the *Corrections and Conditional Release Act* nor the Regulations provide an explicit, comprehensive description of the special handling unit, how inmates are sent to it, what is done with them once there, and how their incarceration in that facility is reviewed and monitored. To address these issues, it is necessary to consult the relevant Commissioner's Directive.[73]

5.45 The Commissioner's Directive describes the policy objective of the special handling unit as being to establish an environment where dangerous inmates are assisted and motivated to behave in a responsible manner, so as to allow them to be returned to a maximum-security institution. Dangerous inmates are defined as those whose behaviour has caused death or serious harm, or seriously jeopardizes the safety of others.

5.46 The Commissioner's Directive sets out a process to be followed to have a dangerous inmate transferred to the special handling unit. The regional deputy commissioner must review the case of any inmate who has committed an act resulting in death or serious harm. The inmate may be ordered transferred to the special handling unit by the regional deputy commissioner. This decision is to be carried out in a manner consistent with the Commissioner's Directive setting out the procedure and policy for the involuntary transfer of inmates.

---

[73] Commissioner's Directive 551 (1997-05-28) entitled *Special Handling Units*.

5.47 Once at the special handling unit, an inmate is to be assessed and the National Review Committee is to determine whether the inmate is to remain at the special handling unit or be returned to a maximum-security penitentiary. The National Review Committee makes any subsequent decisions with respect to the transfer of inmates out of the special handling unit. These decisions are to be made in a manner consistent with the Commissioner's Directive on inmate transfers. There is no limit on the length of time an inmate is to spend incarcerated in the unit. As well, there is no determined frequency as to when subsequent reviews have to take place. The Committee also monitors the ongoing activities of the special handling unit and collects data related to its operation.

5.48 The National Review Committee is made up of a bilingual assistant deputy commissioner (as chair), an associate warden of the special handling unit (as secretary), and at least two wardens from maximum-security institutions. The Committee reports functionally to the senior deputy commissioner and provides quarterly reports of its activity to that person.

5.49 The legal basis for the establishment and continued existence of the special handling unit was considered, along with other issues, by Madam Justice Tremblay-Lamer of the Federal Court in *Murray v. Canada* (Correctional Service, SHU, National Review Board Committee).[74] She started by examining section 30 of the Act, which provides for the assignment of a security classification to an inmate. She then read this provision in the context of section 11 of the Act, which allows for any inmate to serve a sentence in any correctional facility. She thus concluded that because the Act does not assign security classifications to correctional facilities, the Correctional Service has discretion to transfer any inmate to any facility, regardless of personal security classification.

5.50 The legal basis for the existence of the special handling unit was graphically brought to the Sub-committee's attention by the Association des avocats et avocates en droit carcéral du Québec.[75] They argue there is no basis for placing inmates in the special handling unit since the Act does not provide for anything beyond maximum-security classification. Alternatively, they argue, if the special handling unit is a form of administrative segregation, it does not operate in a manner consistent with the relevant provisions of the Act allowing for the warden or a delegate to make the initial administrative segregation decision.

5.51 Although it is not necessary to accept the arguments set out by the Association, it has at least brought to the Sub-committee's attention the presence of some uncertainty as to the basis in law for the special handling unit and the review process now in place. Having visited the special handling unit, maximum-security institutions, and a number of segregation units, the Sub-committee can say with certainty that the former unit is on a different level of magnitude from the others. The security precautions are strict, with the consequence that inmate contact with others is even more constrained than in these other types of facilities. The inmate population is a difficult one, posing a unique challenge to those who have to work with it on a daily basis. The physical layout of the special handling unit is unique, having no parallel elsewhere among federal correctional facilities.

---

74 (1996) 1 FC 247.

75 Brief, p. 12-13.

5.52 To recognize the reality of the special handling unit and provide it with a legal basis in the inmate security classification system, the Sub-committee believes that an additional security classification level has to be added to the Act and Regulations. The existence of this additional level of inmate security classification is implicitly recognized in the Commissioner's Directive dealing with the special handling unit. This document describes the policy objective of the special handling unit as facilitating the reintegration of inmates into maximum-security institutions.

5.53 Further support for a new security classification level can be taken from comparing the definition, in the Commissioner's Directive, of dangerous inmates to be transferred to the special handling unit, with the definition of maximum-security inmates contained in the Regulations.

5.54 Paragraph 18(*a*) of the Regulations describes a maximum-security inmate as one who presents a high probability of escape and a high risk to the public in case of escape, or who requires a high degree of control and supervision within the penitentiary. In contrast, section 2 of the Commissioner's Directive defines a dangerous inmate who may be transferred to the special handling unit as one whose behaviour is such that it causes death or serious harm, or seriously jeopardizes the safety of others.

5.55 There is thus a clear distinction between the two types of inmate population described in these definitions. The distinction is clear enough to justify the development of a new security classification level to recognize the reality of the special handling unit.

RECOMMENDATION 22

The Sub-committee recommends that section 30 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to add a new level of security classification to be known as special security and that section 18 of the *Corrections and Conditional Release Regulations* also be amended to define the new level of security classification.

5.56 At the present time, neither the Act nor the Regulations sets out the transfer, review and monitoring processes to which day-to-day operations of the special handling unit are subject. The administrative segregation and inmate discipline processes find their legal foundations in both the Act and the Regulations. Commissioner's directives on their own, without legislative and regulatory underpinnings, do not have the force of law. Even the legal underpinnings identified for the special handling unit in the Murray case mentioned earlier in this part of the chapter are, at best, in need of amplification.

5.57 The Sub-committee believes that the Act and the Regulations should make explicit provision for the special handling unit and the transfer, review and monitoring processes applicable to its day-to-day operation. This would have the effect of increasing the visibility of the unit and provide another assurance that it is constituted and functions in ways consistent with the rule of law, the duty to act fairly, and the residual rights of inmates recognized in the Act.

5.58 Under this proposal, the role of the Special Handling Unit National Review Committee will continue to be at the core of the review and monitoring functions to be put into place. To provide the Committee with a high degree of credibility and an assurance that it will carry out its functions in a thorough, fair and unbiased way, it should draw some of its membership from experienced people outside of the Correctional Service.

RECOMMENDATION 23

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* and the *Corrections and Conditional Release Regulations* be amended to provide a complete legal foundation for the continued existence of the special handling unit and the transfer, review and monitoring measures to which it is subject in its day-to-day operation. Provision should be made in these amendments for representation from outside the Correctional Service on the Special Handling Unit National Review Committee.

INMATE DISCIPLINE — INDEPENDENT CHAIRPERSONS

5.59 The basis for the disciplinary process applicable to inmates can be found at section 38 to section 44 of the Act and section 24 to section 41 of the Regulations. The Act describes the purpose of the discipline process as being to encourage inmates to conduct themselves in a manner consistent with the good order of the penitentiary. It asserts these provisions as the exclusive means for the discipline of inmates.

5.60 Section 40 of the Act sets out an exhaustive list of disciplinary offences to which this process applies. Some of them have their equivalents in criminal law, while others do not. Attempts at informal mediation of potential disciplinary situations are made mandatory. Notice and hearing of disciplinary charges are provided for in this part of the Act. Finally, section 44 of the Act provides sanctions for inmate disciplinary offences, ranging from a warning or reprimand to segregation for up to 30 days in the case of a serious disciplinary offence.

5.61 The Regulations provide details on the appointment of independent chairpersons, notice to inmates of disciplinary charges, the hearing of disciplinary charges and guidance on sanctions. They distinguish between minor and serious disciplinary offences without defining them, with the latter being subjected to more severe punishments.

5.62 Independent adjudication of inmate disciplinary offences was first proposed in the 1970s, most prominently in the 1977 report of the Parliamentary Sub-committee on the Penitentiary System in Canada — the MacGuigan Committee. At that time, it recommended that inmate disciplinary hearings should be presided over by independent chairpersons.[76] This recommendation was ultimately accepted and implemented by federal correctional authorities.

5.63 As mentioned earlier in this chapter, the existence and appointment of independent chairpersons is not set out in the Act, but is provided for in the Regulations. Under section 24 of the Regulations, the Solicitor General appoints independent chairpersons from outside of the Correctional Service to hold office, during good behaviour, for renewable periods of up to five years. The Minister also appoints a senior independent chairperson for each region from among the independent chairpersons. The occupant of this senior position advises and trains independent chairpersons, ensures that disparities in sanctions imposed are kept to a minimum, and exchanges information with others in the same position in other regions.

---

76 Parliamentary Sub-committee on the Penitentiary System in Canada, *Report to Parliament*, Ottawa, 1977.

5.64 Subsection 27(2) of the Regulations gives independent chairpersons sole and exclusive jurisdiction to hear and determine cases of serious disciplinary offences, other than in extraordinary circumstances. Wardens or designated Correctional Service staff members have jurisdiction to hear and deal with minor disciplinary offences. Only independent chairpersons have authority to impose sanctions for serious disciplinary offences set out in section 35 to section 37 and section 39 to section 40 of the Regulations. These include loss of privileges for up to 30 days; restitution of up to $500; fine of up to $50; the performance of extra duties for up to 30 hours; and segregation for up to 30 days, not to exceed 45 days in instances of consecutive segregation sanctions.

5.65 In its July 1999 response to the Sub-committee's written questions, the Correctional Service explained that the following criteria are taken into account in making recommendations to the Solicitor General concerning the potential appointment of independent chairpersons:

- judgment and level of expertise in the disciplinary hearing process for serious offences;
- capacity to influence and lead;
- length of independent chairperson experience, if any;
- bilingualism; and
- interest in and knowledge of the independent chairperson process.

5.66 As of July 1999, of the 43 then-current independent chairpersons, 34 were practicing or formerly practicing lawyers, one was a former judge, and one was a criminologist.

5.67 The adjudicative role played by independent chairpersons is essential to the fairness of the inmate discipline process. Not only must performance of their functions be fair and unbiased on a daily basis, but it must also be seen and conceived in such a way as to reinforce this expectation.

5.68 Earlier in this chapter, the Sub-committee recommended that independent chairpersons be charged with the responsibility of adjudicating administrative segregation cases every 30 or 60 days, depending on whether they are respectively involuntary or voluntary. The Sub-committee concluded that this function should be added to the duties of independent chairpersons because they already have experience adjudicating disputes in a correctional context.

5.69 More particularly, independent chairpersons are experienced with segregation. They have available to them the option of imposing segregation of up to 45 days as a disciplinary sanction. Subsection 40 (3) of the Regulations provides that inmates who are segregated for a serious disciplinary offence are to be accorded the same conditions of confinement as inmates who are administratively segregated.

5.70 The Criminal Lawyers Association proposed that the criteria for the appointment of independent chairpersons be specified in either the Act or the Regulations.[77] The Sub-committee agrees with the intent of this proposal, but notes that the Regulations already contain this provision.

5.71 The additions to the functions to be performed by independent chairpersons proposed by the Sub-committee demonstrate the importance it attributes to this position. The duty to act fairly is not just a series of procedural rules applicable to decision-makers. It also imposes an obligation on policy-makers to ensure that decision-makers exercising adjudicative authority do so in a fair and unbiased manner, indeed, in the absence of even an appearance or apprehension of bias.

5.72 One way for policy-makers to do this is to provide a clear statutory basis for the independent exercise of adjudicative functions. Including the process and criteria in the Act for the appointment of independent chairpersons will enhance their authority, provide permanence to the functions they perform, and make their adjudicative functions more open and transparent to those who want to scrutinize them.

RECOMMENDATION 24

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow for the appointment of independent chairpersons and senior independent chairpersons for five-year renewable terms, during good behaviour, by the Solicitor General. The amendment should specify that independent chairpersons are to exercise adjudicative functions with respect to administrative segregation and serious disciplinary offences. Finally, the amendment should set out criteria to be applied in the selection and appointment of independent chairpersons.

PAROLE BOARD REVIEW OF SUSPENDED PAROLE OR STATUTORY RELEASE

5.73 Section 135 of the Act deals with the suspension of conditional release where an offender has committed a new offence or breached a release condition. As described elsewhere in this report, there is also provision for the authorization of apprehension and reincarceration of such an offender until the Parole Board can conduct a hearing to determine whether the offender should be released back into the community or have his conditional release cancelled or revoked.

5.74 Subsection 135(4) and subsection 135(5) of the Act provide the Parole Board with the power to review the cases of these offenders, whose conditional releases have been suspended and who have been reincarcerated. These provisions do not, however, set out the delay within which the Parole Board has to render a decision on such cases. Subsection 163(3) of the *Corrections and Conditional Release Regulations* requires the Parole Board to render a decision within 90 days of the referral of such a case to it, or the reincarceration of the offender.

---

77 Brief, p. 11.

5.75 The Criminal Lawyers Association recommended that this 90-day time frame should be reduced to 45 days. The following rationale was provided for this recommendation:

> The increase (from the former law) in time to 90 days before the Board has a hearing in a post-suspension situation is sufficient to end all attempts at reintegration, through loss of employment, schooling, housing, healthcare and family commitments for what may be very minor breaches of the release order, rather than any return to criminal behaviour. Again, as long as it is easier to let the National Parole Board make the decision and give all parties longer to do so, the prisoner's ability to reintegrate is decreased.[78]

5.76 The Sub-committee attended a post-suspension Parole Board hearing during one of its correctional institution visits. The Board members conducting the hearing were aware of the impact of reincarceration on the offender's efforts at reintegration, and thoroughly canvassed the consequences of their decision.

5.77 The Sub-committee agrees with the submission and recommendation made by the Criminal Lawyers Association. In circumstances where an offender has been in breach of a release condition without committing a criminal offence, the case should be reviewed in a timely manner so that the necessary adjustments can be made and the offender may continue on the path of rehabilitation. The conduct of timely reviews and the rendering of the resulting decisions are an essential part of a fair and equitable decision-making process.

RECOMMENDATION 25

The Sub-committee recommends that subsection 163(3) of the *Corrections and Conditional Release Regulations* be amended to require the National Parole Board to render, wherever possible, post-suspension decisions within 45 days of case referral or offender reincarceration.

BOARD DISCLOSURE OF INFORMATION TO OFFENDERS

5.78 Section 141 of the Act deals with the provision of information to offenders by the Parole Board. It requires the Board to provide the offender with the information, or a summary of it, to be used in the consideration of a case. As well, it allows an offender to waive access to this information or the time frame before a case within which it must be provided.

5.79 Subsection 141(4) of the Act allows the Parole Board to withhold from the offender as much information as strictly necessary where it would not be in the public interest to disclose such information or where its disclosure would jeopardize the safety or any person, the security of a correctional institution or the conduct of any lawful investigation.

5.80 Information disclosure in a timely manner is essential for any offender to prepare for a case being considered by the Parole Board. Indeed, as stated elsewhere in this chapter, it is an important component of the duty to act fairly by which the Parole Board is bound.

5.81 Subsection 141(4) of the Act does not require the Parole Board to advise the offender of the withholding of such information or of the reasons for such a decision.

---

[78] Brief, p. 9-10.

5.82 The Canadian Bar Association dealt with this issue in its brief to the Sub-committee.[79] It was recommended by it that the Parole Board should be prohibited from considering information not disclosed to an offender if such non-disclosure has not been communicated to the offender. The Sub-committee agrees with this submission. As well, it was recommended that subsection 141(4) of the Act be amended to require the Parole Board to advise an offender in writing of non-disclosure and the reasons for it. The Sub-committee adopts this recommendation as its own.

5.83 The duty to act fairly, in the Sub-committee's view, requires that offenders to whom information is not disclosed be at least advised of the reasons for non-disclosure. As well, fairness dictates that there should not be reliance on undisclosed information to make case-specific decisions if the offender has not been notified of this non-disclosure.

RECOMMENDATION 26

The Sub-committee recommends that section 141 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require the National Parole Board to advise an offender in writing of the reasons for withholding information to be used in the consideration of a case. The Parole Board should also be prohibited from considering withheld information where the offender has not been advised in writing of the reasons for non-disclosure.

NATIONAL PAROLE BOARD — APPEAL DIVISION

5.84 The Appeal Division is established under section 146 of the *Corrections and Conditional Release Act*. Prior to the adoption of the Act by Parliament in 1992, it had no legislative foundation. The Division is to consist of no more than six members, of whom one is designated vice-chairperson, appeal division. In July 1999 written responses to Sub-committee questions, the National Parole Board stated that the Appeal Division is made up of four full-time members, one of whom is the vice-chairperson.

5.85 A member of the Appeal Division may not sit on the appeal of a decision in which the member participated. Under subsection 105(3) of the Act, each member of the Parole Board, except for the chairperson and the executive chairperson, is assigned to a division of the Board in the instrument of appointment. As well, subsection 105(4) of the Act makes each member of the Parole Board an ex officio member of every division of the Board. With the approval of the chairperson, any board member may sit on a panel in any division. This means that Appeal Division members can sit on regional panels and regional board members can sit on Appeal Division panels.

5.86 Section 147 of the Act sets out the grounds for which an offender may appeal a Parole Board decision. There may be an appeal if the Parole Board panel, in making its decision:

- failed to observe a principle of fundamental justice;
- made an error of law;

---

[79] Brief, p. 38-39.

- breached or failed to apply a Parole Board policy;
- based its decision on erroneous or incomplete information; or
- acted without or beyond its jurisdiction, or failed to exercise its jurisdiction.

5.87 The vice-chairperson of the Appeal Division may refuse to allow an appeal to go to a panel if it is frivolous or vexatious, beyond the jurisdiction of the Board, based on information not before the panel whose decision is being appealed, or the offender has 90 days or less to serve before the end of sentence. Section 168 of the *Corrections and Conditional Release Regulations* requires that a written notice of appeal must be sent to the Appeal Division within two months of the Board panel decision being reviewed.

5.88 On completion of its review of a decision, the Appeal Division can:

- affirm the decision;
- affirm the decision but order a further review;
- order a new review of the case; or
- reverse, cancel or vary the decision.

5.89 Parole Board panel decisions are reviewed by Appeal Division members reading the file considered by the first panel and listening to the audiotape of the hearing. There is no appeal hearing. Two members of the Appeal Division consider each appeal. If they are unable to agree on the outcome of the appeal, the case is considered by another two-member Appeal Division panel.

5.90 In its July 1999 response to the Sub-committee's written questions, the Parole Board stated that these appeals are not a consideration *de novo*, in which the merits of the original decision are to be considered and the Appeal Division would ordinarily substitute its decision for that of the original panel. Instead, this process was described as akin to judicial review, where the purpose is to ensure that the rules of natural justice and the duty to act fairly are respected. Other identified goals are to ensure that Parole Board policies are followed and to provide guidance to members of the Board to ensure some uniformity in decision making. The Appeal Division was also described as a source of peer review of Parole Board members' decisions.

5.91 The Sub-committee asked the Parole Board to give it some sense of the Appeal Division's caseload. In 1996-97, it received 517 review applications, compared to 540 in 1997-98, and 425 in 1998-99.

5.92 Serious concerns about the Appeal Division were brought to the Sub-committee's attention by the Association des avocats et avocates en droit carcéral du Québec.[80] Instances were pointed out where Appeal Division members temporarily participated in panels in regions from which they came, and regional board members temporarily participated in Appeal Division panel consideration of cases from their regions.

---

[80] Brief, p. 53-58.

5.93 This situation was confirmed in part by the Parole Board's July 1999 written responses to the Sub-committee's questions. It was clearly indicated that Appeal Division members participate in regional board panels when there are case backlogs or delays in appointing new members to the National Parole Board. The Board's response indicates this is a relatively minor occurrence.

5.94 What is important here is not just that the appeal process be fair, but that it be free of even the apprehension or appearance of bias. The problem seems to be with the design of the Appeal Division contained in the Act. More particularly, section 105 allows for all members to be ex officio members of all divisions of the Board. It is acceptable for this to be the case in relation to regional board members. It is not acceptable when it comes to members of the Appeal Division who sit in judgment of the decisions made by regional board members.

5.95 There is also confusion as to the nature of the functions to be performed by the Appeal Division. The relevant provisions of the Act seem to provide it with responsibilities akin to the judicial review functions performed by the Federal Court of Canada and provincial superior courts of original jurisdiction. Yet the Board describes the Appeal Division as being a source of peer review of decisions made by Parole Board panels, one of whose goals is to avoid an undue degree of disparity in decision making.

5.96 The Sub-committee believes the Act should be amended to clarify the role and functions of the Appeal Division. There must be a clear distinction between Parole Board members who sit on the Appeal Division and those who sit on panels in the regions. To allow cross-sitting, as is now the case, undermines both the first instance and appeal levels of Parole Board decision making. If there are backlogs in the regions, more effective case-management strategies should be developed and deployed, and additional Board members should be recruited, selected and appointed.

5.97 The decision-making responsibilities assigned to the Appeal Division by section 147 of the Act are, in many respects, similar to the judicial reviews conducted by the courts. Consequently, some Appeal Division members have to have legal training, or be lawyers, to carry out this administrative law review function effectively and fairly. The Parole Board informed the Sub-committee that as of July 1999, 21 of its permanent and part-time members were lawyers. The Sub-committee believes that at least one of the Appeal Division panel members reviewing a case should be a lawyer.

RECOMMENDATION 27

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to prevent National Parole Board members appointed to the Appeal Division from participating in any other parole decisions during their terms as members of that Division. Regional members of the National Parole Board should also be prevented from participating in Appeal Division decisions. At least one member of each Appeal Division panel reviewing a case should be a lawyer.

CHAPTER 6: OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR

6.1 Throughout its review of the Act, the Sub-committee heard testimony highlighting the importance of respecting offenders' rights inside our penitentiaries. Witnesses testifying on this point also emphasized that respecting the rights of offenders is essential to their reintegration into the community. Quoting the report tabled in Parliament in 1977 by the Sub-committee on the Penitentiary System in Canada, the Canadian Bar Association declared, "Justice for inmates is a personal right and also an essential condition of their socialization and personal reformation. It implies both respect for the person and property of others and fairness in treatment."[81]

6.2 The Sub-committee believes, it is essential that correctional authorities respect offenders' rights, particularly since the principles and provisions incorporated in the CCRA "derive from universal human rights standards supported by all the advanced democracies with which Canada compares itself."[82] The Sub-committee is therefore convinced that it is important to support independent organizations that are authorized to monitor respect for human rights, in particular the Office of the Correctional Investigator, which has the specific mandate to defend the rights of federally sentenced offenders.

6.3 This chapter is divided into two sections. The first section outlines the role and responsibilities of the Office of the Correctional Investigator within the criminal justice system and the powers conferred on that person under part III of the Act. The second section makes five recommendations that, in the opinion of the Sub-committee and a number of those it heard from throughout its review of the Act, are likely to improve the Office's effectiveness in carrying out its mandate.

OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR: ROLE, RESPONSIBILITIES AND POWERS

6.4 The Office of the Correctional Investigator was set up in 1973 under part II of the *Inquiries Act*, on recommendation by a commission of inquiry into a riot at the Kingston Penitentiary in the early 1970s.[83] Analysis of that event had highlighted the need to set up an independent agency to deal with complaints lodged by or on behalf of offenders, in order to reduce the risk of riots in the penitentiaries and make the Correctional Service more open and accountable. Although the role and responsibilities of the Office of the Correctional Investigator have remained largely unchanged since 1973, the 1992 legislative reforms to the correctional system changed the Office's legal basis and clarified its powers, now defined in part III of the *Corrections and Conditional Release Act*.

6.5 The Correctional Investigator, appointed by Cabinet under section 158 of the Act, is responsible for the Office of the Correctional Investigator. The purpose of the Office, with a total of 17 employees, of whom 10 are investigators, is:

---

81 Report of the Sub-committee on the Penitentiary System in Canada, Supply and Services Canada, Ottawa, 1977, p. 87, quoted in the brief by the Canadian Bar Association, p. 10.

82 Correctional Service of Canada, Working Group on Human Rights, *Human Rights and Corrections: A Strategic Model*, December 1997, chapter 2.

83 Solicitor General of Canada, *Towards a Just, Peaceful and Safe Society* — Consolidated Report — *The Corrections and Conditional Release Act* Five Years Later — Report of the CCRA Working Group, 1998, p. 137.

> To act as an Ombudsman on behalf of offenders by thoroughly and objectively reviewing a wide spectrum of administrative actions and presenting findings and recommendations to an equally broad spectrum of decision makers, inclusive of Parliament.[84]

6.6 Thus the main responsibility of the Office of the Correctional Investigator is to conduct investigations into problems experienced by offenders in the correctional system, both in institutions and under supervision in the community, in order to evaluate independently and impartially whether the Correctional Service is meeting its obligation to respect offenders' rights and entitlements. The powers of the Office of the Correctional Investigator are set out in detail in subsection 167(1) of the Act:

> It is the function of the Correctional Investigator to conduct investigations into the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Commissioner or any person under the control and management of, or performing services for or on behalf of, the Commissioner that affect offenders either individually or as a group.

6.7 As was noted by witnesses heard by the Sub-committee, the Correctional Investigator is in a good position to right wrongs experienced by individual offenders and bring to light systemic problems that lead offenders to lodge complaints. Quoting Madam Justice Louise Arbour's report on the events occurring in 1994 at the Prison for Women, the Barreau du Québec emphasized:

> [O]f all the independent observers of the Correctional Service, the Correctional Investigator is in a unique situation; he may both facilitate the resolution of individual problems and make public statements regarding systemic deficiencies in the Correctional Service.[85]

Powers of Investigation: Access to Correctional Service Information and Facilities

6.8 Powers of investigation into the organization being monitored and access to its information and facilities are essential to the effectiveness of an external monitoring agency. During its visits to correctional facilities in all parts of Canada and its meetings with Ron Stewart, Correctional Investigator, and investigators from the Office, the Sub-committee learned that the Act gives the Correctional Investigator unqualified access to Correctional Service information and facilities. It also gives him broad powers of investigation that allow him to get to the bottom of problems brought to his attention.

6.9 As a result, investigators working for the Office of the Correctional Investigator have full access to Correctional Service institutions and information held or controlled by the Correctional Service. They may require individuals to testify under oath. Under the Act, they may also commence investigations on their own initiative or at the request of the Solicitor General of Canada, an offender, or another complainant. They may also determine how and when the investigation is to be conducted. In carrying out their duties, investigators may visit penitentiaries on a regular schedule or without prior notice.

Complaint Settlement Procedure

6.10 In settling oral and written complaints lodged by offenders or on their behalf, investigators may act officially or unofficially. Most often, they first contact the penitentiary administrators in order to resolve

---

84 Solicitor General of Canada, *Office of the Correctional Investigator: 1999-2000 Estimates*, Public Works and Government Services Canada, 1999, p. 11.

85 The Honourable Louise Arbour, *Report of the Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston*, 1996, p. 195, quoted in the brief by the Barreau du Québec, 1999, p. 27.

complaints as promptly as possible. However, complaints that investigators are unable to resolve at the institutional level are brought to the attention of the Correctional Service's Regional Deputy Commissioner or Commissioner. It is the investigators' responsibility to identify the appropriate person to resolve the complaint expeditiously. As a last step, if the Correctional Investigator considers that the Correctional Service is not taking appropriate timely action, the complaint is brought to the attention of the Solicitor General, and may be published in the annual report or a special report by the Correctional Investigator.[86]

6.11 The Act requires the Correctional Investigator to advise the Solicitor General and Parliament annually of the Office's work by submitting a report describing its objectives, the strategies employed in the past year to achieve those objectives, and the results obtained. Under the Act, the Correctional Investigator may also submit special reports at any time during the year if that person believes a complaint must be addressed immediately. The Correctional Investigator reports to Parliament through the Minister. Section 192 and section 193 of the Act read as follows:

> **Section 192.** The Correctional Investigator shall, within three months after the end of each fiscal year, submit to the Minister a report of the activities of the office of the Correctional Investigator during that year, and the Minister shall cause every such report to be laid before each House of Parliament on any of the first thirty days on which that House is sitting after the day on which the Minister receives it.
>
> **Section 193.** The Correctional Investigator may, at any time, make a special report to the Minister referring to and commenting on any matter within the scope of the function, powers and duties of the Correctional Investigator where, in the opinion of the Correctional Investigator, the matter is of such urgency or importance that a report thereon should not be deferred until the time provided for the submission of the next annual report to the Minister under section 192, and the Minister shall cause every such special report to be laid before each House of Parliament on any of the first thirty days on which that House is sitting after the day on which the Minister receives it.

6.12 The Correctional Investigator's recommendations advise a broad range of decision-makers about problems in Canada's penitentiaries regarding general penitentiary administration, the quality of programs and services, internal problem-solving and grievance-settling procedures, transfers, administrative segregation, and respect for offenders' rights. Since the Correctional Investigator's recommendations are not binding, this power to make public statements and to advise a broad range of decision-makers is essential in carrying out the Office's mandate. In this regard, and in response to a recommendation by the Auditor General, the Correctional Investigator stated:

> This external consideration of issues, given the non-binding aspect of the recommendations, is central to an effective ombudsman operation. This matter is raised to emphasize that the responsibility for the resolution of issues, especially within an environment like corrections, does not rest solely with the government agency and the ombudsman.[87]

---

86 Solicitor General of Canada, *Towards a Just, Peaceful and Safe Society* — Consolidated Report — *The Corrections and Conditional Release Act* Five Years Later — Report of the CCRA Working Group, 1998, p. 139.

87 Auditor General of Canada, "Chapter 33. The Correctional Investigator Canada," *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, December 1997.

A WORK IN PROGRESS

6.13 The relationship between the ombudsman and the organization being monitored is essential to the smooth operation of an external monitoring agency like the Office of the Correctional Investigator. The Sub-committee shares the opinion expressed in the 1997 Report of the Auditor General:

> An ombudsman's strength lies in the ability to persuade others of the value of any recommendation or opinion flowing from an investigation. Consequently, the working relationship between the ombudsman and the institutions within the scope of his or her mandate must be carefully balanced. The nature of the work implies that this relationship can be neither too cordial nor too adversarial. This balance of creative tension is not easy to achieve, but it is very important.[88]

6.14 In this regard, the Sub-committee learned that the Correctional Service and the Office of the Correctional Investigator recently implemented a memorandum of understanding setting out their respective dispute settlement roles and expectations and generally improving interaction between them. Although the Sub-committee hopes that this memorandum of understanding will enhance the Office's effectiveness in addressing systemic problems, it believes that the results should be reviewed when the *Corrections and Conditional Release Act* is next reviewed. This point is discussed in greater depth in the last chapter of this report.

EFFECTIVENESS OF THE OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR IN CARRYING OUT ITS MANDATE

6.15 Although the Office of the Correctional Investigator is independent of the Correctional Service under the Act, the Sub-committee noted during its review of the Act that some people have an erroneous perception of the Office's position in relation to the Correctional Service, the organization it is responsible for monitoring.

6.16 The Sub-committee finds it worrisome that although the Office of the Correctional Investigator is not part of the Correctional Service, evidence heard by it indicates there is a major problem with the Office's perceived independence.

6.17 In order to ensure that the Office of the Correctional Investigator can effectively carry out its mandate, the Sub-committee therefore considers it important to enhance the perception of the Office's independence. As the Correctional Investigator noted in a recent document, the appearance of independence is just as important as the Office's actual independence:

> [T]he resolution of disputes in an environment traditionally closed to public scrutiny with an understandably high level of mistrust between the keepers and the kept, requires that the Office not only be, but be seen to be independent of both the Correctional Service and the Minister.[89]

6.18 In order to solve this perception problem, Jim Hayes, Director of Investigations, Office of the Correctional Investigator, emphasized to the Sub-committee that it would be preferable to amend the Act

---

88 Ibid.

89 Solicitor General of Canada, *Office of the Correctional Investigator: 1999-2000 Estimates*, Public Works and Government Services Canada, 1999, p. 11.

so the Correctional Investigator reports to Parliament directly, instead of through the Solicitor General, who is the minister also responsible for the Correctional Service:

> I think by reporting directly to Parliament we could strongly suggest that we don't work for a minister but for Parliament, and we make a report to them. People perceive us as having the same boss, so therefore we must "be in bed together." So perception can very often become reality.[90]

6.19 The Sub-committee believes it would be preferable for the Correctional Investigator to report directly to Parliament. This is also the view of a number of witnesses appearing before the Sub-committee including John Conroy; Yvon Dandurand of the International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy at the University of British Columbia; Kim Pate of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies; Amy Friedman-Fraser; lawyer Julian Falconer; Thomas Mann and Robert Rowbotham of Prison Life Media; the Canadian Criminal Justice Association; and the Black Inmates and Friends Assembly of Toronto. The Sub-committee believes this amendment would enhance the Correctional Investigator's credibility and the Office's effectiveness in carrying out its mandate.

RECOMMENDATION 28

The Sub-committee recommends that sections 192 and 193 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended so that the annual and special reports of the Correctional Investigator are submitted simultaneously to the Minister and to Parliament.

6.20 Throughout its review of the Act, the Sub-committee heard evidence emphasizing the importance of setting up mechanisms for resolving disputes between the Correctional Investigator and the Correctional Service. Some witnesses were of the opinion that the Act does not adequately guarantee that issues raised by the Correctional Investigator will be addressed in a fair, reasonable and timely manner.

6.21 In order to improve the Correctional Service's openness, the Sub-committee believes that a parliamentary committee should explicitly be given responsibility for receiving and considering the Correctional Investigator's reports. Correctional Investigator Ron Stewart and lawyer Julian Falconer also hold this view. In the opinion of these witnesses and the Sub-committee, consideration by a parliamentary committee of issues raised by the Correctional Investigator could improve resolution efforts between these two organizations and more readily bring to light issues raised by the Correctional Investigator.

6.22 Given the importance of the principles of openness and accountability, the Sub-committee makes the following recommendation.

RECOMMENDATION 29

The Sub-committee recommends that section 192 and section 193 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended so that the annual and special reports of the Correctional Investigator are automatically

90 *Evidence*, June 2, 1999, 17:00.

referred to the standing committee of the House of Commons responsible for considering the activities of the Office of the Correctional Investigator.

6.23 In their testimony before the Sub-committee in Toronto, Amy Friedman-Fraser and lawyer Julian Falconer noted that one way to improve the Correctional Service's openness and accountability would be to have the Correctional Investigator report to Parliament, as does the Auditor General. According to Amy Friedman-Fraser, this measure would give the Correctional Investigator "actual status and authority [. . .] to effect change, thereby, as well, permitting public access to the real nature of prison life, to the grievances in particular, and to the way in which these grievances are attended to by the institution and the regional headquarters and the national headquarters."[91] In order to improve the Correctional Service's openness, the Sub-committee also considers it preferable for the Correctional Investigator's report to include the responses by the Correctional Service to the recommendations it contains.

6.24 The Correctional Investigator is presently responsible for summarizing, in the reports, the responses by Correctional Service headquarters to the recommendations. The Sub-committee believes that the Correctional Service should be required to respond to each of the Correctional Investigator's recommendations, stating the action it has taken or intends to take in order to address the issues raised or, if no action is planned, giving its reasons for not acting. The Sub-committee believes that this procedure will give more authority to the Correctional Investigator's recommendations and improve the Correctional Service's accountability.

6.25 In light of the evidence it heard, the Sub-committee therefore believes that the Act should be amended so the Correctional Investigator report's format resembles that used by the Auditor General.

RECOMMENDATION 30

The Sub-committee recommends that section 195 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended so the responses by the Correctional Service to the recommendations by the Correctional Investigator are included in the Correctional Investigator's annual and special reports.

6.26 In Montreal, the Sub-committee heard evidence given by lawyer William Hartzog and the Drummond family. Dissatisfied with the Correctional Service's investigation into the death of their son, the Drummonds argued that in order to ensure impartial and independent investigations when an event results in serious injury or death of an inmate, the Correctional Investigator should be authorized to automatically conduct an investigation, even if the Correctional Service must carry out an investigation under section 19 of the Act.

6.27 At present, although section 19 of the Act requires the Correctional Service to give a copy of its investigation report to the Correctional Investigator, nothing in the Act requires the Correctional Investigator to conduct an in-depth investigation. In light of the Drummond family's evidence, the Sub-committee believes that the Correctional Investigator should conduct an investigation when an event results in serious injury or death for an inmate.

91 *Evidence*, May 13, 1999, 16:55.

RECOMMENDATION 31

The Sub-committee recommends that section 170 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require the Correctional Investigator to conduct an independent investigation when an inmate is seriously injured or dies, even if another investigation is already being conducted under section 19 or section 20 of the Act.

6.28 In conclusion, the Sub-committee wishes to emphasize that the Office of the Correctional Investigator's effectiveness in carrying out its mandate depends largely on the budget allocated to it. According to the Correctional Investigator, the present annual budget of approximately $1.5 million does not make it possible to hire enough investigators. The Auditor General, too, in a recent audit of the Office, heard testimony from investigators that their number was insufficient. The report of the Auditor General emphasizes the problems resulting from the shortage of investigators as follows:

> The Office of the Correctional Investigator operates with a small staff. The staff have indicated that they feel overwhelmed by demand and volume. Our audit also found that the Office had problems with managing the work processes, providing timely responses to complaints and maintaining the number of visits to the institutions.[92]

6.29 The 10 investigators who work for the Office of the Correctional Investigator must process approximately 5,000 complaints each year. Although the Sub-committee realizes that the time required to conduct investigations depends on the nature of the complaints,[93] it is convinced that increasing the number of investigators can only benefit the correctional system as a whole. It would likely ensure better monitoring of the Correctional Service through more frequent penitentiary visits and investigations commenced on the Correctional Investigator's own initiative, as was pointed out by Jim Hayes, Director of Investigations, Office of the Correctional Investigator.

RECOMMENDATION 32

The Sub-committee recommends that the budget of the Office of the Correctional Investigator be increased in order to expand the number of investigators and cover directly related expenses such as office equipment, communications, and travel required to conduct investigations.

---

92 Auditor General of Canada, "Chapter 33. The Correctional Investigator Canada," *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, December 1997.

93 Ron Stewart, Correctional Investigator, stated, "[S]ome [complaints] we can solve that same day. Others get drawn out because they're much more complicated and more people are involved with them." *Evidence*, June 2, 1999, 16:45.

CHAPTER 7: ADVISORY COMMITTEES TO THE CORRECTIONAL SYSTEM

7.1 The *Corrections and Conditional Release Act* recognizes the importance of penitentiaries being open to public involvement, and specifies in paragraph 4(*f*) that "the Service [shall] facilitate the involvement of members of the public in matters relating to the operations of the Service." The Sub-committee believes that this section is essential, since public involvement in the correctional process contributes to the quality of federal correctional services and is a good way of increasing public confidence in the criminal justice system. This opinion is also shared by a number of witnesses from whom the Sub-committee heard during its review of the Act.

7.2 Regular consultation with individuals who can act as the eyes and ears of various communities also helps protect society. It strengthens relationships between communities and correctional facilities and thus facilitates the reintegration of offenders into the community as law-abiding citizens. The Sub-committee is therefore firmly convinced that active public involvement in the correctional process has many benefits for offenders, the Correctional Service and society as a whole. These individuals and groups can often:

- seek out workplaces that can be used to set up employment and occupational training programs for offenders, and organize and develop community resources that will be helpful to offenders on conditional release;
- demystify penitentiary life and practices and act as channels of information to the public about the criminal justice system;
- inform communities and correctional managers and make them aware of problems with the provision and application of correctional services; and
- advise correctional managers and sound out community attitudes toward correctional services provided.

7.3 This chapter makes three recommendations about public involvement in the correctional process through advisory committees to the Correctional Service. Although the Sub-committee realizes that these recommendations address only some of the various forms of public involvement, it believes they will ensure a greater degree of consultation with communities, groups and organizations interested in criminal justice, when policies and programs for federally sentenced offenders are being developed and implemented. The Sub-committee believes increased consultation can only improve the correctional services provided in penitentiaries and ensure that the correctional process meets the needs of Canadian communities.

7.4 Throughout its review of the Act, the Sub-committee heard from many organizations and volunteer groups working to make communities aware of what goes on in correctional facilities and the importance of joint efforts to reintegrate offenders into the community. Before making its recommendations, the Sub-committee wants to acknowledge the important work done by these volunteer groups and community organizations and encourage them to keep up their efforts to improve the criminal justice system.

CITIZENS' ADVISORY COMMITTEES

7.5 Although some penitentiaries in Canada have had the benefit of citizens' advisory committees since the early 1960s, it was only in the late 1970s that these committees began to be formed in all parts of Canada. According to José Gariépy, Vice-Chair of the National Executive Committee of the Citizens' Advisory Committees, broader activities for these committees were encouraged by the 1977 report of the Sub-committee on the Penitentiary System in Canada. For the first time, a report recognized publicly the importance of citizen involvement in monitoring and evaluating correctional services, and recommended that citizens' advisory committees be established "in all maximum, medium and minimum penal institutions".[94]

7.6 In response to ever-greater public involvement in citizens' advisory committees and increasing recognition of the public's role in the correctional process, the Correctional Service organized the first National Conference of Citizens' Advisory Committees in Ottawa in 1978. It established a national executive committee in 1979 to co-ordinate the activities of all advisory committees in Canada and to submit to the Commissioner of Corrections any recommendations on Correctional Service policies and programs made by local and regional advisory committees.

7.7 There are three levels of citizens' advisory committees within the correctional system: local committees, regional committees, and the National Executive Committee. At present, each penitentiary and almost every parole office in all parts of Canada has a citizens' advisory committee.[95] The Correctional Service therefore has the benefit of 60 citizens' advisory committees nationwide and the services of their approximately 400 volunteer members.

7.8 The *Corrections and Conditional Release Regulations* make institutional heads and parole office directors in all parts of Canada responsible for committee member recruitment and the smooth operation of citizens' advisory committees. Committee members are appointed by the institutional head or the parole office director, with the consent of the regional deputy commissioner. The regional citizens' advisory committees are made up of the chairs of the local committees or those persons' delegates. The National Executive Committee is made up of one chair from each regional committee from the Correctional Service regions of the Pacific, the Prairies, Ontario, Quebec, and the Atlantic.

7.9 All committee members must work to carry out the mandate of citizens' advisory committees to help protect society and contribute to the quality of the correctional process by interacting with Correctional Service employees, the public and offenders, and by providing advice to Correctional Service managers.[96]

---

94 Report by the Sub-committee on the Penitentiary System in Canada, Supply and Services Canada, Ottawa, 1977, p. 126.

95 Some parole offices share a citizens' advisory committee with a penitentiary. Only four parole offices in the Ontario Region and three in the Atlantic Region do not yet have Citizens' Advisory Committees.

96 Correctional Service of Canada, *Annual Report: The Citizens' Advisory Committees*, Consultation Directorate, Corporate Development Sector, 1997-1998, p. 2.

7.10 Citizens' advisory committees must also work to achieve six national objectives developed by the Correctional Service and all these committees nationwide. These objectives are set out in the document presented to the Sub-committee by the National Executive Committee, as follows:

> ensure that all citizens' advisory committees effectively carry out their missions and roles by ensuring that each citizens' advisory committee (CAC) reviews the parameters and responsibilities surrounding the CAC mandate and ensures the revised CAC orientation manual and promotion pamphlets are readily available and accessible to all members;
>
> ensure that all local CACs meet the standards set for active membership by encouraging CSC, in consultation with local CACs, to develop and implement an effective recruitment plan for new CAC members;
>
> ensure that all CACs support their roles and objectives by implementing an ongoing orientation and training plan with a particular emphasis on human rights issues as they affect inmates, staff and the public;
>
> ensure that CACs increase their visibility and accessibility in local communities through the use of public forums and engagements, so CAC members are viewed as informed, reliable and impartial observers of CSC;
>
> ensure that all CACs establish clearly defined local roles and objectives and work in collaboration with wardens and district directors to establish mutual expectations and required levels of administrative support; and
>
> ensure that all local CACs increase their awareness of and involvement in activities that contribute to CSCs' reintegration efforts.

7.11 José Gariépy, Vice-Chair of the National Executive Committee of the Citizens' Advisory Committees, presented the three main roles of citizens' advisory committees in his testimony before the Sub-committee. He said:

> Our prime function is to provide objective and independent advice to local and regional managers of the Correctional Service of Canada. Such advice may relate to correctional services in general, to the running of correctional facilities or to programs and their effects on the community. We also act as independent observers and we like to stress our independent status. We closely monitor the day-to-day activities of the Correctional Service in each of its facilities. We visit correctional facilities and meet on a regular basis with inmate committees, local board members and staff [. . .]. Our third function is to serve as a communications link between the Correctional Service of Canada and the community. We educate and inform the public and increase their awareness of correctional issues. We organize forums, discussion groups and workshops. Our goal is to build a partnership between the community and different correctional facilities.[97]

7.12 José Gariépy emphasized the importance of the role of citizens' advisory committees as independent observers. He also stated that although the National Executive Committee acknowledged and recognized that "citizen involvement in correctional facilities and programs complements rather than replaces more authoritative external oversight mechanisms such as the Correctional Investigator, the Canadian Human Rights Commission and the courts,"[98] identification by citizens of policies and practices considered unfair or inadequate could only help improve correctional services.

---

97 *Evidence*, May 3, 1999, 15:35.

98 Brief, National Executive Committee of the Citizens' Advisory Committees to Correctional Service of Canada, 1999, Appendix C, p. 1-2.

7.13 On the basis of the discussion paper by the Correctional Service's Human Rights Division on enhancing the role of independent observers, José Gariépy also argued that the *Corrections and Conditional Release Act* should officially recognize citizens' advisory committees' roles and responsibilities as independent observers.[99]

7.14 At present, the only legal basis for citizens' advisory committees is found in section 7 of the *Corrections and Conditional Release Regulations*, which gives institutional heads and parole office directors discretion to establish citizens' advisory committees. Commissioner's Directive 023, however, goes further and requires that a committee be established for each federal penitentiary, and encourages parole office directors to establish these committees as well.[100]

7.15 The Sub-committee believes the three main roles of citizens' advisory committees presented by José Gariépy are important and deserve to be recognized in the Act; the Correctional Service could otherwise decide not to establish them in some institutions. José Gariépy made this point when he stated: "It's important that our status be recognized in law and that we not be at the mercy of wardens who could well decide that there's no longer any need for a citizens' advisory committee."[101]

RECOMMENDATION 33

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to include a provision requiring the Correctional Service to establish representative local citizens' advisory committees at each penitentiary and parole office in Canada, and including a general description of these committees' advisory, independent observer and liaison roles.

7.16 In accordance with the recommendations made in 1977 by the Sub-committee on the Penitentiary System in Canada, and recently reiterated by the coroner's jury investigating the October 1993 death of Robert Gentles at Kingston Penitentiary, the Regulations also provide that institutional heads or parole office directors shall "ensure that the Citizen Advisory Committee is representative of the community in which the penitentiary or parole office [. . .] is situated." The Sub-committee considers it essential that local citizens' advisory committees be representative of the community; otherwise they would be unable to communicate with the community as a whole or act effectively in their advisory, independent observer and liaison roles. Moreover, in order to understand offenders' specific needs and help institutional heads effectively meet the needs of the offenders for whom they are responsible, the Sub-committee considers it important that the Correctional Service also try to recruit volunteers who are, as far as possible, representative of the offender population.

7.17 The Sub-committee therefore believes it is essential that the Correctional Service actively endeavour to increase the representation of groups that are under-represented on local citizens' advisory

---

99 At present, section 7(5) of the *Corrections and Conditional Release Regulations* provides that citizens' advisory committee members may have reasonable access to Correctional Service institutions, staff members, and offenders.

100 Commissioner's Directive 023 encourages parole office directors to establish citizens' advisory committees "unless other community ties are deemed more appropriate."

101 *Evidence*, May 3, 1999, 15:50.

committees in all parts of Canada. To this end, the Sub-committee urges the Correctional Service to do all it can to solicit the participation of under-represented groups by, for example, holding public meetings, publishing announcements in newspapers, and seeking out volunteer organizations interested in correctional issues.

ABORIGINAL ADVISORY COMMITTEES

7.18 A number of witnesses heard by the Sub-committee during its review of the Act emphasized the importance of Aboriginal community participation in the correctional process, and pointed out that effective reintegration of Aboriginal offenders into the community is possible only if Aboriginal communities are actively involved in Correctional Service activities.

7.19 The Act does, in fact, recognize this need: Section 82 provides that the Correctional Service must establish and maintain National Aboriginal Advisory Committee and may establish local and regional Aboriginal advisory committees to advise it on the provision of correctional services adapted to the needs of the Aboriginal offender population. Section 82 states:

> **(1)** The Service shall establish a National Aboriginal Advisory Committee, and may establish regional and local aboriginal advisory committees, which shall provide advice to the Service on the provision of correctional services to aboriginal offenders.
>
> **(2)** For the purpose of carrying out their function under subsection (1), all committees shall consult regularly with aboriginal communities and other appropriate persons with knowledge of aboriginal matters.

7.20 In point of fact, although the Act gives the Correctional Service discretionary authority to establish regional and local Aboriginal advisory committees, Commissioner's Directive 702 provides for the mandatory establishment of regional Aboriginal advisory committees. Under this directive, the deputy commissioner of each of the Service's administrative regions is responsible for establishing such a committee.

7.21 At present, the Correctional Service thus has the benefit of five Aboriginal advisory committees, whose mandate is to advise the regional deputy commissioners on correctional services for Aboriginal offenders. However, there are no local Aboriginal advisory committees.

7.22 As in the case of citizens' advisory committees, the National Aboriginal Advisory Committee is made up of the chairs of each of the regional Aboriginal advisory committees. Although Commissioner's Directive 702 calls for a minimum of three meetings of the National Aboriginal Advisory Committee each year, this committee meets as often as necessary. For example, the Sub-committee learned that over the past two years the National Aboriginal Advisory Committee and the regional committees had considered a number of issues, including treatment programs for sex offenders, that are adapted to Aboriginal offenders' needs, the sections of the Act dealing with Aboriginal offenders, Aboriginal liaison services, elders, and the role of the National Aboriginal Advisory Committee itself.

7.23 In accordance with section 82 of the Act, Commissioner's Directive 702 also provides that the National Aboriginal Advisory Committee and the regional committees must regularly consult Aboriginal

communities and any other appropriate individuals on issues affecting Aboriginal offenders, and that local Aboriginal advisory committees are to be established, as required.

7.24 In general, the Sub-committee believes consultation is essential to improving correctional services available to federally sentenced Aboriginal offenders and ensuring that the correctional process meets the needs of Aboriginal communities. This is also the view of Carol Montagnes, Vice-president of the Aboriginal Legal Service of Toronto. The Sub-committee is also convinced that Aboriginal communities can contribute greatly to improving correctional services by advising and assisting the Correctional Service in its search for solutions to the various problems and needs of federally sentenced Aboriginal offenders.

7.25 The Sub-committee is pleased to learn that there is currently a regional advisory committee in each of the Service's administrative regions. Nonetheless, to ensure that the Correctional Service cannot decide not to set up advisory committees in certain regions, the Sub-committee is of the opinion that it would be preferable to amend the Act so the Correctional Service is obliged to establish regional Aboriginal advisory committees in each of the Service's administrative regions

RECOMMENDATION 34

The Sub-committee recommends that section 82 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require the Correctional Service to establish regional Aboriginal advisory committees.

7.26 Since the Correctional Service has no local Aboriginal advisory committees, and seems to have had difficulty recruiting Aboriginal members of local citizens' advisory committees, the Sub-committee believes that the Correctional Service must increase its efforts to recruit Aboriginal members of these committees, when the proportion of Aboriginal persons in the offender population so warrants.

A NATIONAL WOMEN'S ADVISORY COMMITTEE

7.27 The *Corrections and Conditional Release Act* also recognizes the importance of regular consultation with appropriate women's organizations and any other individuals or groups with relevant expertise in developing and implementing programs adapted to the needs of women offenders. Section 77 of the Act provides as follows:

> [. . .] the Service shall
>
> *(a)* provide programs designed particularly to address the needs of female offenders; and
>
> *(b)* consult regularly about programs for female offenders with
>
> (i) appropriate women's groups, and
>
> (ii) other appropriate persons and groups
>
> with expertise on, and experience in working with, female offenders.

7.28 This section of the Act provides for external consultation in the implementation and improvement of programs available to federally sentenced women offenders. Unlike section 82 of the Act on the mandate of Aboriginal advisory committees, section 77 is limited to consultation with groups, individuals and women's organizations about programs. As is described in the previous section of this chapter, the mandate of the Aboriginal advisory committees allows them to advise the Commissioner of corrections and regional deputy commissioners on correctional policies and procedures, and to initiate meetings to discuss subjects of concern to them.

7.29 In its brief to the Sub-committee, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies emphasized this significant difference between section 82 and section 77 of the Act:

> The legislated mandate of the National Aboriginal Advisory Committee is to "provide advice to the Service on the provision of correctional services to Aboriginal offenders." This more formal structure differs from the ad hoc process established for women under section 77.
>
> The structure promotes continuity and consistency amongst its participants, who work together to identify issues and develop positions with and for CSC. Furthermore, the mandate of the National Aboriginal Advisory Committee covers a broad range of "correctional services," contrary to the rather narrow focus on "programs" articulated by section 77 for consultations with women's groups. Also, the National Aboriginal Advisory Committee initiates issues, rather than limit its role and value by merely responding to issues raised by CSC.[102]

7.30 In order to solve this problem, Kim Pate, Director of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, recommended that section 77 of the Act be replaced by a section requiring the Correctional Service to establish a national women's advisory committee responsible for advising the Correctional Service on providing correctional services to women offenders.

7.31 The fact that women offenders face special problems that call for special solutions was recognized by Lisa Addario, executive co-ordinator of National Associations Active in Criminal Justice; the St. Leonard's Society of Canada; and the Canadian Criminal Justice Association. They also recommended that a national women's advisory committee, similar to the National Aboriginal Advisory Committee, be established to help the Correctional Service to meet the specific needs of federally sentenced women offenders.

7.32 The Sub-committee fully supports these submissions and therefore believes that section 77 of the Act must be amended. It also agrees with Kim Pate and the Canadian Criminal Justice Association that a national women's advisory committee should be made up of individuals with experience and expertise on the need of women offenders, and persons with experience and expertise in women's issues, in general.

RECOMMENDATION 35

The Sub-committee recommends that section 77 of the *Corrections and Conditional Release Act* be replaced by a section requiring the Correctional Service to establish a national women's advisory committee responsible for advising it on providing appropriate correctional services to women offenders.

---

102 Brief, p. 11.

CHAPTER 8: VICTIMS' RIGHTS

8.1 Since the early 1980s, there have been numerous policy and legislative developments with respect to the rights and entitlements of victims. Most importantly, the *Criminal Code* was amended by Parliament in 1989 to allow for victim impact statements, victim fine surcharges, and to improve restitution and compensation measures. There have been other amendments to the *Code* and the *Young Offenders Act* since then. In adopting the *Corrections and Conditional Release Act* in 1992, Parliament for the first time clearly allowed legislatively for victim participation in the corrections and conditional release process.

8.2 In October 1998, the standing committee tabled its fourteenth report entitled *Victims' Rights —A Voice, Not A Veto* containing 17 recommendations. The standing committee proposed the adoption of a victims strategy, the establishment of an office for victims of crime, and recommended a number of changes to the *Criminal Code* and the *Corrections and Conditional Release Act* to be included in an omnibus bill containing a preamble setting out Parliament's legislative policy intention. The government's response to the standing committee's report in December 1998 was followed by the adoption by Parliament in June 1999 of Bill C-79, which contained a number of amendments to the *Criminal Code.* Neither the government response nor the subsequent legislation dealt with the Act, and further initiatives were left in abeyance, pending the report of the Sub-committee. The standing committee's report provides the point of departure for the Sub-committee's consideration of victims' issues. The Sub-committee reconsidered each of its recommendations for changes to the Act; however, this chapter also deals with other issues not addressed by the standing committee.

8.3 The Act deals with victims' concerns in several ways. First of all, Part I and Part II of the Act both contain definitions of who victims are. Secondly, the Act contains provisions with respect to offender information that can be received by victims from the Correctional Service and the Parole Board, and offender information they can provide to these agencies. Thirdly, the Act deals with the presence of observers, including victims, at Parole Board hearings.

8.4 As the standing committee said in its 1998 report, generally the needs of victims are not complicated. They want information about the corrections and conditional release system and the progress of the case in which they are involuntarily involved. They wish their voices to be heard at different stages of the corrections and conditional release process. They want redress where these rights are not respected. These issues are addressed in this chapter.

8.5 The Sub-committee believes the rights and needs of victims can be effectively addressed within the corrections and conditional release system without compromising or weakening its fairness or effectiveness. The Canadian Criminal Justice Association offers the following advice to the Sub-committee, which it follows in this chapter:

> Reasonable steps should be taken to accommodate the reasonable and legitimate demands of victims. What is most important is ensuring that the role of the victim does not launch another adversarial process, that the rights and interests of all parties are respected and that there is no opportunity for

vengeance to become an influencing factor. Adjustments to current practice would be required, but, as usual, the system will manage to adjust.[103]

RECEIVING OFFENDER INFORMATION

8.6 Section 26 and section 142 of the Act deal with the provision, by the Correctional Service and Parole Board respectively, of offender information to victims, as defined by the Act. Both provisions deal with information that must be provided to victims or their families, on request. They also deal with information that may be provided to victims, on request, if the interest of the victim clearly outweighs the invasion of the offender's privacy resulting from the disclosure.

8.7 The following offender information must be provided to victims or their families on request:

- the offender's name;
- the offence for which the offender has been convicted;
- the court where the offender was convicted;
- the date the offender began to serve his sentence;
- the length of the sentence; and
- temporary absence, day parole, and full parole eligibility and review dates.

8.8 The following offender information may be provided to the victim or their family on request:

- the offender's age;
- the penitentiary where the sentence is being served;
- the date of release on temporary absence, work release, day parole, full parole, or statutory release;
- the date of a detention hearing;
- the conditions of temporary absence, work release, day parole, full parole, or statutory release;
- the destination of an offender on temporary absence, work release, day parole, full parole, or statutory release, and whether the offender will be in the vicinity of the victim while travelling to the destination;
- whether the offender is in custody, and if not, why not; and
- whether the offender has appealed a Parole Board decision (National Parole Board only).

8.9 There is a clear distinction between the two classes of offender information to be provided to victims or their families on request. The first category that must be provided to a victim consists of information that is largely already in the public domain and is available within other parts of the criminal justice system, especially in the form of criminal court records. Such information as the date a sentence commences, or the eligibility or review dates for various types of conditional release can be calculated based on publicly available information, and is a minimum impairment, if any, of an offender's privacy.

---

[103] Brief, p. 19.

8.10 The second category that may be provided to a victim or their family on request is largely not in the public domain, and because it provides details of the management of an offender's sentence, is an infringement of privacy rights protected by the *Privacy Act*.[104] For these reasons, this type of information can only be provided to a victim after the responsible authority has applied the statutory test of balancing the interests of the victim against the privacy of the offender.

8.11 As indicated earlier in this chapter, one of the requests made by victims and those acting on their behalf is for more information about the case of the offender with whom they are involuntarily involved. This information on the management of the offender's sentence does two things. It allows victims to track the sentence and have a minimum sense of security with regard to where the offender is serving his sentence. It also allows the victim to determine whether they will be providing information to corrections and conditional release authorities about the impact on them of the offender's criminal act.

8.12 In urging that victims be provided with more offender information, Victims of Violence made the following argument:

> The offender's right to privacy prevents the victim from being kept informed as to whether the offender, for instance, is partaking in anger management courses or if he has been involved in violent acts within the prison. Many victims are related to the offender in their case and, upon release, the offender may come into contact with the victim and the victim's family. Should the family not have the right to know? There seems to be great secrecy surrounding the offender's conduct in prison even though this information could possibly benefit the victim.[105]

8.13 Victims are concerned about the level of risk an offender represents to themselves and to the community resulting from any form of conditional release. They believe they can measure that risk and make any adjustments they feel necessary if they have access to more information about the management of the offender's sentence than is already available to them. To address this issue, the Canadian Resource Centre for Victims of Crime has submitted to the Sub-committee that:

> There is certain information that victims would like to have access to which is currently prohibited by law, such as: information on programs the offender has taken to address his problems and the success of these programs. If the victim gets a sense that the offender is taking genuine steps to improve himself, then there might not be such fear or concern when he is released.[106]

8.14 In the same vein, the Ministry of the Attorney General of Ontario Office for Victims of Crime made the following recommendation:

> ...Section 26 of the CCRA should be reviewed to assess what additional information should be supplied to victims but while some personal offender information should be protected, institutional conduct or activity relevant to risk should be released.[107]

---

104 R.S.C. 1985, c. P-21, as amended.

105 Brief, p. 2.

106 Brief, p. 7.

107 Brief, p. 5.

8.15 After reviewing these arguments and others, the Sub-committee has concluded that the Act should be amended to allow for the provision of more offender information to victims requesting it. This information should relate to the management of the offender's sentence by corrections and conditional release authorities. More particularly, this additional information should allow the victim to have a sense of what the offender has done to address criminogenic factors while incarcerated. It should also allow the victim to have a sense of the offender's likelihood of reoffending and to take any necessary steps to cope with it.

8.16 The Sub-committee believes victims should have access to information about the offender's participation in programs, the offender's conduct while incarcerated, and the offender's reincarceration for having committed a new offence while on any form of conditional release.

8.17 However, because this type of information is invasive of the offender's privacy rights, the Sub-committee believes it should only be made available to the requesting victim after a privacy balancing test has been applied by the responsible authority. As well, because some of this information may be detailed and complex, it should be made available to victims or their families in a form adequate to assist them, while being minimally invasive of the offender's privacy rights.

RECOMMENDATION 36

The Sub-committee recommends that paragraphs 26(1)(*b*) and 142(1)(*b*) of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow for the provision to victims, as defined in the Act, of offender information related to offender program participation, offender institutional conduct, and new offences committed by a conditionally released offender resulting in reincarceration.

8.18 Subparagraph 26(1)(*b*)(*ii*) of the Act allows the Correctional Service to provide a victim with information as to the penitentiary in which a sentence is being served. This provision was dealt with indirectly in part by recommendation 16 of the standing committee's 1998 report on victims' rights. It was recommended, among other things, that the Act be amended to require the Correctional Service to notify victims of anticipated offender transfers.

8.19 The issue of offender transfer from one penitentiary to another, among other matters, was addressed by Rosalie Turcotte for CAVEAT BC in her discussion paper entitled *Openness and Accountability Within the Correctional Service of Canada: A Time for Change*. In urging that section 26 be amended, she makes the following argument:

> Legislation should be created which would require CSC to advise and seek out the victims' views, prior to the decision being made, whenever a transfer is being contemplated by CSC in the routine administration of an offender's sentence.[108]

[108] Brief, p. 6.

8.20 She goes on to recommend that subparagraph 26(1)(*b*)(*ii*) be amended to add the words 'planned to be served,' so as to require the Correctional Service to advise a victim or family members of a transfer before it is effected. In her view, this would bring this development to the victim's attention and allow for the provision by them of information not in the offender's file that may be relevant to the institutional transfer decision.

8.21 Because the Act does not at the present time clearly allow for the provision of institutional transfer information to victims or family members before the actual transfer takes place, the Sub-committee agrees with this recommendation. Although the time within which transfers are effected is in most instances too compressed to allow for the provision of new information, this recommended amendment would at least provide the victim with notice of a planned, anticipated, or scheduled inmate transfer.

RECOMMENDATION 37

The Sub-committee recommends that subparagraph 26(1)(*b*)(*ii*) of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow for the Correctional Service of Canada to advise victims (as defined in the Act) in a timely manner, and wherever possible in advance, of the planned, anticipated, or scheduled routine transfer of inmates.

8.22 Recommendation 14 of the standing committee's 1998 victims' report proposed that the Act be amended to facilitate victim access to audiotapes or transcripts of Parole Board hearings by making them available for consultation purposes. The purpose of this recommendation was to make offender information available to victims unable to attend a particular parole or detention hearing. As well, it would have the effect of opening up the corrections and conditional release system still more to Canadians.

8.23 The Parole Board does not at the present time produce transcripts of its hearings, although they are recorded on audiotape. To require the Parole Board to transcribe these audiotapes would represent a significant expenditure and delay victim access to the information revealed during a hearing. The Sub-committee therefore adopts standing committee recommendation 14 as its own, making it only applicable to audiotapes.

RECOMMENDATION 38

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to facilitate victim access, for consultation purposes at Correctional Service or Parole Board offices, to audiotape recordings of Parole Board hearings.

PROVIDING VICTIM INFORMATION

8.24 Section 140 of the Act allows for the presence of observers at Parole Board hearings. They have the right to attend, but not to participate in, these proceedings. Victims, as defined in the Act, are allowed to attend hearings as observers. The file of any offender appearing before the Parole Board will usually

contain the victim impact statement and other sentencing court documents, as well as any other information provided by the victim concerning the impact of the offence on them.

8.25 Many victims and victims groups believe this is not adequate. They argue that victims should be able to participate directly and fully in Parole Board hearings. The standing committee dealt with this issue in recommendation 15 of its October 1998 victims' report. At that time, it recommended that the Act be amended to provide victims with a presumptive right to be present at Parole Board hearings and to read an updated victim impact statement, or to provide one by way of audiotape or videotape.

8.26 Similar recommendations were made to the Sub-committee by the Canadian Police Association,[109] the Ministry of the Attorney General of Ontario Office for Victims of Crime,[110] and the Canadian Resource Centre for Victims of Crime.[111] The Sub-committee agrees with these recommendations and with the position taken by the standing committee. It also wants to add several elements to the standing committee's recommendation.

8.27 The Canadian Criminal Justice Association, in reporting the views of a victim organization, offers the following cautionary note:

> ... hearings should not become a duplication of the trial and the participation of the victim should not become an adversarial process. That is not to be the objective, nor would it be a proper way of administering justice. Victims should be invited to comment on specific points:
>
> 1. Describe the impact of the offence on them.
> 2. Express their fear and apprehensions relative to a potential release.
> 3. Request that specific conditions be imposed to enhance their safety.[112]

8.28 The Sub-committee agrees with and adopts the sentiment of this caution as its own. Any statement presented to a Parole Board hearing in whatever form it takes should contain information dealing with issues arising since the offender was convicted. Among other matters, such a statement could deal with the continuing impact of the offence on the victim, any personal safety concerns the victim may have with regard to the offender, and any conditions the victim may believe should be applied to any form of conditional release. The victim should not comment on the sentence imposed by the court or on whether conditional release should be granted to the offender.

8.29 The Parole Board, in its July 1999 response to the Sub-committee's written questions, indicated that it was developing a comprehensive action plan in response to the standing committee's recommendation 15. In addition to establishing victim application processes, criteria for victim participation, and offender information-sharing requirements, the Parole Board's action plan has also begun to elaborate a process for conducting the hearing itself. Under the proposed process, the victim will read his statement at the beginning of the hearing, before the offender interview itself takes place. If a

---

109 Brief, p. 12.

110 Brief, p. 5.

111 Brief, p. 16.

112 Brief, p. 18.

victim statement is to be presented on audiotape or videotape, it will take place at that same point. After this has occurred, the offender interview by Parole Board members will then take place, and the victim will be able to remain as an observer.

8.30 The Parole Board is to be commended for beginning to develop an action plan for implementation of the standing committee's recommendation. The Parole Board does, however, express some concern about the potential number of victims who will want to participate actively in its hearings. There are two definitions in the Act of victims who may receive offender information. The first is contained in section 2 and section 99 of the Act that define a victim as the person suffering the consequences of the offence or, in case of death, a spouse or relative of that person. The second definition is contained in subsection 26(3) and subsection 142(3) of the Act. They define a victim as a person suffering physical or emotional harm at the hands of the offender, whether or not there has been a prosecution or conviction, so long as a criminal complaint was made or an information was laid under the *Criminal Code*.

8.31 The Sub-committee shares the Parole Board's concern. It believes victim participation in the Parole Board process should be enriched. But it should be done in such a way that it does not unduly disrupt the inquisitorial process already in place. A victim, as defined in section 2 and section 99 of the Act, should be presumptively permitted to read their statement in person, or have it presented in audiotape or videotape form, at the beginning of a Parole Board hearing. This victim has suffered the consequences of the offence for which the offender has been convicted, and has a direct interest in his conditional release. This does not prevent other victims, more particularly those defined in subsection 26(3) and subsection 142(3) of the Act, from submitting victim impact information in other forms and at other times to corrections and conditional release authorities. They will also still be able to attend Parole Board hearings as observers.

8.32 Victim presentations to Parole Board hearings are meant to communicate directly their concerns about an offender's release and the impact of the offence since conviction. This is done most effectively by victims themselves communicating this information directly to Parole Board members. To allow intermediaries or representatives to communicate this information on behalf of victims may cause hearings to become more complex and to bog down, leading to delays in decision making.

RECOMMENDATION 39

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow victims, as defined in section 2 and section 99, to presumptively attend and personally read statements, at the beginning of Parole Board hearings, that set out the impact of the offence on them since the offender's conviction, or any concerns they have about the conditions of any release. Such victims should also be able to present their statements on audiotape or videotape.

UNWANTED COMMUNICATIONS FROM OFFENDERS

8.33 Victims and organizations representing them have identified unwanted communications from offenders as a source of fear and distress. It takes the form of telephone calls, mail and communication

through third parties. Although it may not occur that frequently, when it does it has a disturbing effect on victims and those close to them.

8.34 The standing committee dealt with this issue at recommendation 17 of its report, and described initiatives taken by corrections and conditional release authorities. More particularly, section 95 of the *Corrections and Conditional Release Regulations* permits a penitentiary warden to prohibit an inmate from communicating by mail or telephone with any person, if the safety of any person would be jeopardized, or the recipient or intended recipient requests in writing that they not receive any inmate communications.

8.35 At that time, the standing committee urged the Solicitor General to take further steps to prevent unwanted communications from inmates in federal correctional institutions. Both the Ministry of the Attorney General of Ontario Office for Victims of Crime and the Canadian Resource Centre for Victims of Crime have made proposals on this issue to the Sub-committee. The Office for Victims of Crime recommended that the Solicitor General direct both the Correctional Service and the Parole Board to take administrative measures, including insertion of notice of offender non-contact remedies, into all victim publications and communications.[113] The Resource Centre for Victims of Crime recommended that section 95 of the Regulations be amended to remove any discretion wardens may have in prohibiting unwanted inmate contact with victims. They also urged better monitoring of inmate telephone calls.[114]

8.36 The Sub-committee welcomes these recommendations as presenting concrete, practical options for consideration. However, the Sub-committee believes a more comprehensive approach to this issue is required. The frequency of unwanted inmate communication and the means by which it happens must be determined before effective counter measures can be developed. Therefore a strengthened version of the standing committee's recommendation is preferred as providing a more comprehensive approach to this issue.

RECOMMENDATION 40

The Sub-committee recommends that the Solicitor General of Canada, in conjunction with the Correctional Service of Canada and the National Parole Board, develop a comprehensive strategy to prevent any unwanted communications from offenders in federal correctional institutions, especially with victims.

VICTIMS' INFORMATION AND COMPLAINTS OFFICE

8.37 Since Parliament adopted the *Corrections and Conditional Release Act* in 1992, both the Correctional Service and the Parole Board have undertaken a number of initiatives to provide victims with case-specific and general information. They have also engaged in a number of outreach and public education activities including, among others, the publication of pamphlets, fact sheets, and newspaper inserts.

---

113 Brief, p. 8.

114 Brief, p. 16

8.38 The National Parole Board operates toll-free telephone lines in most of its regions. It also operates a decision registry that makes its conditional release decisions available to victims and other interested persons, and facilitates the attendance of observers, including victims, at its hearings. Moreover, the Parole Board has appointed a community liaison officer at each of its regional offices, to assist in providing victims with services and information to which they are entitled under the Act. The Correctional Service has appointed victim liaison coordinators at each of its regional offices, community parole offices, and correctional institutions. In both cases, these functions are performed by Correctional Service and Parole Board employees in addition to other daily responsibilities. The Correctional Service and the Parole Board jointly provide victims with one-stop services in the Ontario and Pacific regions out of Board offices, where all offender files are located.

8.39 Community liaison officers and victim liaison coordinators perform the following core duties, among others:

- receive requests for information from victims;
- obtain information from police and other sources to ascertain victim status;
- inform victims in writing of their status and provide information;
- contact victims when significant developments occur;
- maintain information regarding victim contacts;
- ensure relevant information provided by victims is forwarded to decision-makers;
- refer victims in need of counselling and other services to appropriate sources; and
- provide victims with other sources of information such as the Parole Board Decision Registry and access to Parole Board hearings as observers.[115]

8.40 A number of victims and organizations representing their interests have told the Sub-committee that even though the Correctional Service and Parole Board have put these services into place, they do not always get satisfaction. They say they cannot always contact the right person within these agencies who can provide them with accurate, up-to-date, case-specific or general victim information. They also complain about getting different, and at times conflicting, offender information they have requested and to which they are entitled. They also feel they are not always treated respectfully by the persons with whom they have to deal. At times, victims' or their families' interests are not fully taken into account, nor are they adequately consulted by Correctional Service or Parole Board boards of investigation reviewing the circumstances of corrections and conditional release system breakdowns, with tragic consequences.[116]

---

[115] Solicitor General, Working Group Studying the Provisions and Operation of the *Corrections and Conditional Release Act*, *Provisions Relating to Victims*, February 1998, p. 18-19.

[116] July 19, 1999 letter to the Sub-committee from Steve Sullivan, President, Canadian Resource Centre for Victims of Crime.

8.41 Finally, victims believe they do not have an independent, disinterested office or authority to which they can have recourse to effectively deal with their complaints. This point was made by the Canadian Resource Centre for Victims of Crime when it said:

> Victims have no Correctional Investigator or any equivalent if they feel that their rights have been ignored or violated. There is no official office where victims can go if they have concerns/complaints about issues where they feel they have been mistreated or are not getting access to the information they deserve.[117]

8.42 A number of organizations making submissions to the Sub-committee agreed with this submission and made proposals for dealing with the issues it addresses. For example, the Canadian Police Association recommended that the Office of the Correctional Investigator be expanded or a parallel entity be established.[118] The Ministry of the Attorney General of Ontario Office for Victims of Crime proposed that the Office of the Correctional Investigator be expanded to also receive victims' and correctional staff's complaints about the National Parole Board and provincial parole boards.[119] Victims of Violence,[120] Mothers Against Drunk Driving,[121] and the Canadian Resource Centre for Victims of Crime[122] proposed that the Act be amended to provide for the establishment of a victims' ombudsman office, equivalent to that of the Correctional Investigator.

8.43 The Sub-committee seriously considered each of these alternative proposals, and others, before making its findings and developing its recommendations. The Correctional Service and the Parole Board have taken substantial steps since 1992 to meet the needs and requirements of victims, their families, and those close to them. But still more has to be done.

8.44 Because the corrections and conditional release system is complex, victims and their families are at times confronted by an informational maze to which they are unable to find the entry point. They first have to determine what their rights or entitlements are. Once this is found out, they have to then determine whether the Correctional Service or the Parole Board is where they have to go. Finally, they have to figure out whether they have to go to a regional office, a community parole office, or a correctional institution to get the offender information to which they are entitled. If victims or their families are dissatisfied at any point in this maze, they have no outside complaint body at their disposal to provide assistance.

8.45 If a victim or family member is not satisfied with the conditional release information received from the Parole Board Decision Registry, there is no established complaints mechanism to which they have access. If a victim or family member is dissatisfied with the treatment received when attending a Parole Board hearing as an observer, there is no independent mechanism in place to which that person has access. The same applies to victims denied observer status who are unhappy with the reason given for their

---

117 Brief, p. 11.

118 Brief, p. 12.

119 Brief, p. 7.

120 Brief, p. 3

121 Brief, p. 3.

122 Brief, p. 9-13.

exclusion. Victims and family members unhappy with the information from, or the consultation by, boards of investigation have no complaints mechanism open to them.

8.46 After examining all of these issues, the Sub-committee has concluded that victims have identified two needs. The first of these needs is for a clearly identified entry point for access to information to which they are entitled. This is especially important where there are several possible sources within the Correctional Service and the Parole Board where this information can be obtained. This access point could be available to obtain the required victim information directly or to direct the victim to the source in the corrections and conditional release system where it can be obtained.

8.47 The second need identified by victims and those representing them is for an independent mechanism that can receive, investigate and resolve complaints they have about their contacts with the Correctional Service and the Parole Board. This mechanism would not be restricted to addressing individual complaints, but would also have to be able to conduct system-wide reviews when necessary.

8.48 The Sub-committee is convinced that such an independent information and complaints mechanism is required, but does not believe it needs all the powers and resources accorded to the Correctional Investigator as a specialist ombudsman office. The Sub-committee is convinced, however, that the informational and complaints needs of victims and their families for timely assistance can be met by amending the Act to add part IV to it, establishing the victims' information and complaints office.

8.49 This office should be a supplementary source of victim information, building upon, not replacing, what the Correctional Service and Parole Board have put in place since 1992. It should both provide victims with direct access to information and indicate where in the corrections and conditional release system they can find it. It should independently investigate, resolve and report upon complaints it receives from victims, their families and those close to them. The office should not be restricted to investigating individual complaints, but should also be enabled to address the system-wide context for victim concerns.

8.50 Its jurisdiction, however, should be restricted to information and complaints about the federal corrections and conditional release system, leaving other matters such as provincial and territorial parole and corrections, and police and prosecution responsibilities, to other levels of government.

8.51 The proposed victims information and complaints office, as well as the Correctional Investigator (recommended elsewhere in this report), should, in the Sub-committee's view, be accountable to both the Solicitor General and Parliament. This can be done by having its special and annual reports tabled simultaneously with the minister and in both Houses of Parliament.

8.52 The Sub-committee believes that a thorough consideration of the office's special and annual reports will be encouraged if they contain Correctional Service and Parole Board reaction to its findings, conclusions and recommendations. Elsewhere in this report, the Sub-committee has recommended that section 195 of the Act be amended to require that the Correctional Investigator's special and annual reports contain the Correctional Service's comments, not just a summary of them prepared by the Correctional Investigator. The Sub-committee believes a parallel recommendation should apply to the proposed victims information and complaints office.

8.53 Finally, for accountability to have real meaning, there has to be assurance that special and annual reports receive parliamentary consideration. At the present time, section 192 and section 193 require the tabling in each House of Parliament of the Correctional Investigator's special and annual reports. They are then referred, under the standing orders of the House of Commons, to the appropriate standing committee for consideration. There is, however, no requirement that a standing committee actually review any such report. Standing committees are masters of their own agendas and work plans; the House only rarely directs their work. The Sub-committee has considered this issue elsewhere in this report where, in dealing with the Office of the Correctional Investigator, it has recommended that the Act be amended to require that its reports be referred to the relevant standing committee of the House of Commons for consideration. The Sub-committee believes the same recommendation should also apply to its proposed victims information and complaints office.

RECOMMENDATION 41

The Sub-committee recommends that:

(a) the *Corrections and Conditional Release Act* be amended by adding part IV to establish the victims' information and complaints office, to have jurisdiction over victim-related activities of both the Correctional Service of Canada and the National Parole Board;

(b) this office be empowered to both provide information to victims as defined in the Act and to receive, investigate, and resolve individual and system-wide victim complaints; and

(c) the office be empowered to table its special and annual reports containing Correctional Service and Parole Board comments on its findings and recommendations, simultaneously with the Solicitor General of Canada and Parliament. The Act should provide for the referral for consideration of such special and annual reports to the appropriate standing committee of the House of Commons.

CHAPTER 9: CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE SYSTEM-WIDE AND LONG-TERM ISSUES

9.1 It has become evident to the Sub-committee, in the course of its work, that there have been many changes in the corrections and conditional release system since the advent of the present legislation. The most obvious are to be seen in the physical appearance of many institutions. Other less evident developments are more far reaching.

9.2 The makeup of the inmate/offender clientele has changed. The demands on correctional and conditional release institutions and personnel are greater and more complex. New and different ways of managing the corrections and conditional release system have evolved. Change has occurred at an accelerated pace, making it more and more difficult for those working in the system to effectively perform their increasingly complex functions with acceptable degrees of satisfaction. Victims, and Canadians in general, have become more demanding of the corrections and conditional release system, as their confidence in it has declined.

9.3 This concluding chapter of the report deals with these and other related issues. They are grouped together here because they both directly and indirectly affect all components of the corrections and conditional release system, as well as those who work within it and are subjected to it. Several longer-term matters are also dealt with here.

TRAINING ISSUES

9.4 Paragraph 4(*j*) of the Act deals with the provision by the Correctional Service of training, career development and good working conditions. Correctional staff are also to be provided with opportunities to participate in the development of correctional policies and programs.

9.5 During its institutional visits, the Sub-committee was often confronted with the workplace issues faced by corrections and conditional release staff on a daily basis. The questions of staff training and refresher training were raised everywhere the Sub-committee visited. They came up in the context of work functions to be performed, in which staff are confronted with a difficult clientele in a work environment characterized by complexity, operational and policy change, and constrained resources,

9.6 The Union of Solicitor General Employees addressed this issue in its brief to the Sub-committee. They recommended that paragraph 4(*j*) of the Act be amended to allow staff organizations to be involved in the process of developing correctional policies and programs, and to require the provision of standardized mandatory, ongoing appropriate training, to be monitored by the Correctional Service at the national level.[123]

---

[123] Brief, p. 2.

9.7 The Sub-committee agrees with these recommendations. The addition of these provisions to the guiding principles proposed elsewhere in this report would recognize the difficulties facing corrections staff in their work environment and ensure that the employer provided them with the tools required to do their jobs effectively and safely. This amendment to the proposed guiding principles would provide a basis for the resolution of many training and related issues.

RECOMMENDATION 42

The Sub-committee recommends that paragraph 4(*j*) of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow for staff organizations to be involved in the process of developing correctional policies and programs, and to require the provision of mandatory, ongoing appropriate staff training.

9.8 Training issues are of importance not only to those involved in the corrections and conditional release process, but also to Canadians who are affected by it or drawn into it in some way. These matters were of serious concern to the coroner's jury reviewing the events related to the death of Robert Gentles during the October 1993 involuntary removal of him from his Kingston Penitentiary cell, and 11 of its 74 recommendations addressed correctional staff training issues. These recommendations dealt with, among other matters, CPR training, refresher training, cultural awareness training, cell extraction techniques, and dealing with uncooperative inmates. The Correctional Service responded officially to these recommendations in January 2000. At that time, it set out the steps being taken to provide proper training in relation to these issues to its employees.

9.9 The Sub-committee believes that high-calibre training for those working within the corrections and conditional release system is essential. It will not only allow personnel to do their jobs at a higher level of competence, but will also enable them to respect the legal obligations placed upon them by Parliament in adopting the Act in 1992. They will also be better able to face the constantly changing work environment they confront on a daily basis. Their level of work satisfaction will increase and morale at the workplace will also improve.

9.10 The Sub-committee has reviewed training and refresher training materials and courses offered by both the Correctional Service and the Parole Board. They represent laudable efforts by both agencies at offering responsive training initiatives to their personnel. However, course materials and training techniques in themselves do not tell the whole story. Availability and accessibility of training opportunities are at least as important as the offerings themselves.

9.11 The Sub-committee was frequently told during its institutional visits that training and retraining opportunities were not always easy to come by. Several reasons were identified for this state of affairs. Sometimes the required training was not available when required. At other times, staff were unable to attend training sessions because other personnel were not available to replace them during their absences. At still other times, staff were unable to benefit from training because the budget allocation was inadequate, already spent, or reallocated to other functions. Some of the training offerings were criticized, by some of those the Sub-committee met, as being too academic and not directly related to day-to-day job requirements.

9.12 Front-line staff frequently told the Sub-committee during its institutional visits that the functions they perform on a daily basis were often not reflected in the job descriptions related to the positions held by them. As well, they complained that the on-the-job training they received was often cursory, abbreviated and incomplete. They also told the Sub-committee they were not always kept up-to-date in a timely, appropriate manner about legislative, regulatory, and policy changes related to their daily functions.

9.13 The Gentles coroner's jury recommended in its findings that Correctional Service employees receive training in anti-racism, cultural awareness and harassment. The Correctional Service responded that it would continue to provide this kind of training to all employees. It was obvious to the Sub-committee during its institutional and other visits that the ethnocultural make-up of the offender population has changed in the last number of years. It is equally obvious that this varies from region to region of the country. Because of this, it has become more important than ever that both the Correctional Service and the Parole Board extend their recruitment and training programs so as to reflect and address the changing ethnocultural make-up of the offender population.

9.14 In its July 1999 responses to the Sub-committee's written questions, the Correctional Service indicated that its training expenditure represented about 2% of its salary/wage envelope, compared with Statistics Canada's 3%, Health Canada's 2.6%, Public Works Canada's 1.7%, and the Public Service Commission's 1.1%.

9.15 Appropriate and relevant professional training of personnel and members is essential for the Correctional Service and the Parole Board to effectively carry out the important responsibilities conferred on them. The Sub-committee is not in a position to determine whether current training efforts are at a level to ensure that they are commensurate with the duties imposed by Parliament. But the Correctional Service and the Parole Board have both the capacity and the expertise to evaluate, on an ongoing basis, the efficacy of the training opportunities made available to personnel at all levels of both agencies.

9.16 Because the corrections and conditional release system is still very much in a transitional phase, this is an opportune time for the Correctional Service and the Parole Board to comprehensively assess the adequacy, availability, accessibility, relevance and efficacy of their training offerings and of their job classification systems. Once this is done, they should keep this area of their corporate activity under continuous review. This must be done, not only to provide personnel with relevant, appropriate training and job advancement opportunities, but also to make clear the philosophical goal of ensuring they are employed in a continuous-learning work environment.

RECOMMENDATION 43

The Sub-committee recommends that the Correctional Service of Canada and the National Parole Board comprehensively review their training and job classification programs to determine their adequacy, availability, accessibility, relevance and efficacy. This comprehensive review should ensure that: all positions have detailed job descriptions reflecting on an ongoing basis the functions actually performed by employees and

members; all employees and members are provided with an amendable manual containing current information required to perform their functions; and all employees and members have access to national on-the-job training directly related to the functions to be performed by them. Once this has been completed, both agencies should keep their training and job classification programs under continuous review.

HEALTH CARE

9.17 The provision of health care services to inmates is provided for at section 85 to section 89 of the Act. The Correctional Service is required to provide every inmate with essential health care and reasonable access to non-essential mental health care intended to contribute to the inmate's rehabilitation and successful reintegration into the community. In this context, health care means medical care, dental care and mental health care. These are to be provided by registered health care professionals in conformity with professionally accepted standards.[124]

9.18 When the Correctional Service makes inmate placement, transfer, administrative segregation and disciplinary decisions, it is required to take into account the offender's state of health and health care needs. It must also take these factors into account in preparing inmates for release and their supervision in the community.

9.19 In reply to the Sub-committee's questions, the Correctional Service, in July 1999, provided the following information on its queries related to health care. In 1998-99, the Correctional Service spent $82 million on the provision of health care to offenders, including mental health care. This represented about 8% of its total budget, while 30% of the health care budget was used to defray professional services provided by specialists, physicians, dentists, nurses, psychiatrists, psychologists and other health specialists. This represented the single largest expense within this budgetary allocation. Other major costs included $5 million for outside hospitalization, $4.6 million for laboratory work and radiology, and $5.3 million for medications.

9.20 The Correctional Service told the Sub-committee that it experienced difficulty in attracting registered health care professionals, especially psychiatrists and psychologists, to its employ. This is partly because the remuneration it can offer is not competitive with that available in the private sector or offered by other levels of government.

9.21 The Sub-committee asked the Correctional Service to identify emerging health care needs and developments. The following health care issues were identified in its July 1999 written reply to this question:

- the prevalence of infectious diseases, especially hepatitis and HIV;
- offender mental health needs;

[124] Further details can be found at Commissioner's Directives 800 (1997-12-22) entitled *Health Services*, and 850 (1995-05-01) entitled *Mental Health Services*.

- an aging offender population;
- the requirements for chronic and palliative care;
- the increasing need for offender health care education;
- the introduction of harm-reduction measures to avoid the consequences of inmate substance abuse and risky behaviour; and
- the continuous introduction of new assessment techniques and health care treatment delivery.

9.22 Finally, the Correctional Service indicated to the Sub-committee that it anticipated health care budgetary shortfalls in coming years because of increases in the costs of diagnostics and medication, and costs associated with assessment and treatment needs. It concluded by asserting that it required a $10 million annual increase in its health care budget to meet identified emerging health care and mental health care needs.

9.23 The Sub-committee visited a number of health care and mental health units in the correctional institutions it toured. It was clear that those working in these environments were faced with addressing serious health care issues, often on a daily basis. From the Sub-committee's observations, the health care and related personnel often functioned in an environment of reduced, if not shrinking, resources. Although they carried out their duties in this difficult environment, health care and related personnel met by the Sub-committee demonstrated a commitment to their responsibilities, with an underlying element of frustration brought on by the reality of the restrained resources they must work with every day.

9.24 The effective provision of health care by the Correctional Service to inmates is one of the issues that cuts across many other matters dealt with throughout this report. Inmate health care is important at all stages of sentence management, from the time an offender is received into custody, through various decisions that have to be made, until the offender is conditionally released back into the community. It is not just the offender's well-being that is at stake, but also the health of all those with whom he comes into contact, both within and outside of correctional institutions.

9.25 The adequacy and availability of high quality health care was raised with the Sub-committee by health care personnel, inmates, citizen advisory committee members and others. They recognized that Correctional Service health care personnel were doing the best they could with limited resources, but delays in specialist health care services and the adequacy of timely assessment were raised as major issues. They were invariably linked to limited resources and the difficulty of access to medical specialists able to provide appropriate treatment.

9.26 Thomas Mann of Prison Life Media described this situation graphically when he told the Sub-committee:

> Although there are a large number of highly conscientious and dedicated health care professionals working within Correctional Service Canada, they're commonly overextended, with few resources and limited support staff. Their clients have common histories of low socio-economic backgrounds, low self-esteem, and acute substance abuse, all of which contributes to generally poor physical and mental health.

> Stress in the correctional health care workplace is often extreme, due to the physical environment, clientele, tension with the other prison staff and officials, as well as the torment of knowing Canadians are dying as a result of inadequate policies.[125]

9.27 Another issue of concern to both Correctional Service staff and inmates is the availability of medical and nursing staff 24 hours a day in correctional institutions. One of the consequences of recent cost restraint measures is that the availability of health care resources in many penitentiaries has been reduced. One approach taken has been to eliminate the overnight nursing shift in all but the most remote facilities. As a result, Correctional Service non-medical and non-health care personnel have been trained in and have provided first aid and other types of emergency treatment.

9.28 Thomas Mann of Prison Life Media described this situation in the following graphic terms to the Sub-committee:

> In most institutions, many with populations exceeding 500 prisoners, no health care at all is available between the hours of 10 p.m. and 6 a.m. Access to emergency services could take many hours in some circumstances. Skeleton correctional staff are not trained as medical staff and also are represented in reduced numbers. A number of deaths have resulted recently from heroin overdoses that, tragically, could have been avoided with the administration of the drug Narcanon. Prison staff are not allowed to administer this drug; only health care professionals, who weren't on duty.[126]

9.29 This issue was also addressed by the Union of Solicitor General Employees in its submission to the Sub-committee. They proposed that the Act be amended to require the Correctional Service to provide inmates with health care at all times — 24 hours a day, 7 days a week. The explanation given for the need for this recommendation is that budget cutbacks in health care have resulted in correctional staff, who are not registered health care professionals, being required to provide emergency medical care.[127]

9.30 The Sub-committee shares these concerns. Health care, in all its forms, should be provided by fully trained certified health care and medical professionals. This should be the general rule, other than in exceptional, exigent circumstances where these professionals are not available and medical necessity dictates immediate care by those who are present and have received the required training.

9.31 The Correctional Service has in recent years adopted a health care services policy whereby nursing professionals are, in most instances, the first line of approach to health and medical care inmate intervention requirements. This has been undermined, to a certain extent, by the policy decision to not require the presence of nursing services at all times in correctional facilities. This step was taken as a cost-cutting measure. It unfairly puts a burden on correctional staff, who are not certified health professionals, to provide emergency medical assistance. It also puts the health of offenders suffering health or medical crises in some jeopardy.

9.32 The Sub-committee believes that the delivery of high-calibre health care services is an essential need that must be fulfilled in the most effective and efficient way possible. Failure to do so will cause

---

[125] *Evidence*, May 13, 1999, 10:50.

[126] Ibid., 10:55.

[127] Brief, p. 6.

harm, not only to offenders, but also to those with whom they come into contact, both within and outside of correctional institutions. Correctional Service personnel are doing the best they can with limited resources, but it is obvious they can deliver more effective health care services with a modest budgetary increase.

RECOMMENDATION 44

The Sub-committee recommends that the Correctional Service of Canada increase the budgetary allocation provided for inmate health care, using current or increased fiscal resources, so as to ensure the delivery of quality services from within or outside of the Correctional Service.

9.33 Correctional Service employees, their union representatives and others brought several important health care service concerns to the Sub-committee's attention. Front-line employees have the most direct contact on a daily basis with offenders in correctional institutions, and are most likely to be aware of the medical care requirements of those in their charge. This also means that these front-line correctional employees are most likely to have to deal with medical emergencies that may have an immediate or eventual impact on their own health and safety.

9.34 They, therefore, have two different types of concerns. These employees want to have access to information about the health and medical status of inmates with whom they work. They also want to be assured there is adequate health care assistance readily available to deal with emergencies and unusual occurrences.

9.35 Section 13 of the Act provides as follows:

> The institutional head may refuse to receive a person referred to in section 12 into the penitentiary if there is not a certificate signed by a registered health care professional setting out available health information and stating whether or not the person appears to be suffering from a dangerous, infectious or contagious disease.

9.36 This section provides the warden of a correctional institution with the discretion to not receive into custody an offender for whom a signed health certificate has not been provided. Correctional Service employees dealing directly with inmates want to have access to health care information as early as possible in an offender's sentence, so they may take the required precautions to protect their own health. To this end, the Union of Solicitor General Employees recommended in its brief that the 'may' in section 13 of the Act be replaced by 'will.' They also recommended that this provision be further amended to require the Correctional Service to advise staff members of this health information.

9.37 The Union of Solicitor General Employees provided the following rationale for this recommendation:

> Currently all staff have peace officer status and may be in contact with inmates. They have the right to know health information which could have an impact on their own health and safety. The health and safety concerns of staff should override the privacy concerns of the offender.[128]

---

[128] Brief, p. 3.

A WORK IN PROGRESS

9.38 The Union of Solicitor General Employees also recommended there be a consequential amendment to subsection 23(1) of the Act. This provision requires the Correctional Service to take reasonable steps to acquire five different types of information about an offender who is sentenced, committed, or transferred to a penitentiary. It was recommended by this union that a sixth category of such information be added, that is, "a certificate signed by a registered health care professional setting out available health information."[129]

9.39 The Sub-committee shares the concerns expressed by Correctional Service front-line staff about the potential impact of inmate health and medical conditions on their own well-being. They should be provided with the information required to take steps to protect their own health. This is especially important now that the incidence of infectious diseases is greater than it was in the past.

9.40 There are, however, other interests that have to be considered in addressing these issues. Although it may be reduced, offenders still have a reasonable expectation of privacy that is protected by both the Charter of Rights and Freedoms and the *Privacy Act*. Any scheme for providing correctional staff with greater access to offender health and medical care information must provide a test for balancing release of this information against the privacy rights of the offender. The Sub-committee, however, agrees with the Union of Solicitor General Employees that it is possible to develop such a scheme by amending section 13 and section 23 of the Act.

RECOMMENDATION 45

The Sub-committee recommends that section 13 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require the warden of a correctional institution to refuse to receive an offender if there is not a certificate signed by a registered health care professional at the time of admission or transfer. This section should be further amended to provide for correctional staff access to such health care information, only to the extent strictly necessary to take steps to protect their own health.

RECOMMENDATION 46

The Sub-committee consequentially recommends that section 23 of the *Corrections and Conditional Release Act* be further amended to require the Correctional Service to acquire health care certificate information mentioned in section 13 in relation to offenders sentenced, committed, or transferred to a penitentiary.

DRUGS IN PRISON

9.41 One of the issues that arose in virtually every correctional facility visited by the Sub-committee was the entry, presence and use of drugs in an environment where they are not supposed to be found. The Sub-committee also learned that the brewing, distribution and consumption of alcohol are serious

[129] Ibid., p. 4.

problems in many correctional institutions. The consequences of the presence of alcohol and drugs in correctional facilities can be devastating to both the correctional environment and to what corrections personnel are trying to achieve in working with offenders.

9.42 Many offenders become involved in criminal activity because of substance abuse problems. Still others participate in and are convicted of drug-related criminal offences. Many offenders have substance abuse problems when they are incarcerated, and their correctional plans often require that they participate in substance abuse programs as part of the preparation for their conditional release back into the community. The availability and consumption of alcohol and drugs undermines these efforts at addressing offenders' criminogenic factors.

9.43 There are other consequences resulting from the presence of drugs and alcohol in correctional institutions. The possession, distribution and trafficking in drugs are criminal offences. The unlicensed brewing of alcohol for sale and distribution is illegal. These criminal activities in correctional facilities are often accompanied by unacceptable behaviour.

9.44 Drugs are brought into correctional institutions by all kinds of people, who enter and leave them for a wide variety of reasons. This is often done under threat or other forms of duress. Once inside correctional facilities, the distribution of drugs often gives rise to many of the phenomena associated with the drug trade in the community, such as indebtedness, intimidation and violent confrontations. Some of this also happens where alcohol is brewed in correctional facilities.

9.45 The drug and alcohol trade adversely affects the safety and security of correctional facilities, putting both Correctional Service personnel and offenders in jeopardy from some of the resulting activities. Drugs and alcohol also undermine the progress made by inmates in their substance abuse and other program participation.

9.46 It is within this context that the Correctional Service has put a national drug strategy into place[130] to address these issues. The basic policy objective of this strategy is to establish a safe, drug-free institutional environment in which offenders can be successfully reintegrated into the community as law-abiding citizens. To this end, the Correctional Service asserts that it will not tolerate drug or alcohol use, or the trafficking of drugs in its facilities.

9.47 Each penitentiary warden is required to develop and apply drug strategies that are a balance of detection, deterrence, and treatment. To achieve these goals, they are directed to use urinalysis, risk assessment of the effect of alcohol or drug use or trafficking, administrative measures, and disciplinary sanctions.

9.48 The Sub-committee believes the presence of alcohol and drugs in Correctional Service institutions is a serious problem that must be vigorously addressed by direct preventive measures. Correctional Service policy is that drugs and alcohol will not be tolerated in its facilities. This basic policy must be reinforced by strong interdiction measures.

---

[130] More details can be found at Commissioner's Directive 585 (1996-01-02) entitled *National Drug Strategy*.

9.49 These measures alone will not adequately address the consequences for inmates of illicit drug and alcohol use. The Correctional Service already has some of these other preventive and curative policies and programs in place. They should be expanded, and other innovative approaches to inmate substance abuse problems should be explored and implemented. This should be done both within penitentiaries and in the community. Dealing effectively with offender substance abuse problems and the health and other consequences flowing from them will make successful reintegration more likely.

9.50 The Sub-committee believes these substance abuse programs are, and will continue to be, undermined if the entry of drugs into correctional facilities is not substantially reduced. It has learned that one of the major sources of drug entry into correctional institutions is through different forms of smuggling by those who enter and have access to these facilities. It is, therefore, important to detect and prevent this form of drug entry, to the greatest extent possible.

9.51 One way of doing this is to search all those entering and leaving a correctional facility. Both the Act and the Regulations provide for searches of different levels of intrusiveness, depending on the circumstances. The Sub-committee does not believe this should be changed. It does, however, believe that each person entering and leaving a correctional institution should be searched in a non-intrusive way, to determine whether that person is carrying drugs. At the present time, many institutions have ion scanners that can perform this function. There are undoubtedly other ways of conducting non-intrusive searches, and they should be resorted to in appropriate circumstances.

9.52 Because the drug smuggling problem is a serious one, the Sub-committee believes everyone, including offenders, visitors, contractors, volunteers, correctional staff and others entering and leaving a penitentiary should be subject to non-intrusive searches for the presence of drugs.

RECOMMENDATION 47

The Sub-committee recommends that the search and seizure provisions of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require the non-intrusive search for the presence of drugs of all those entering and leaving penitentiaries.

9.53 Section 62 of the Act requires the Correctional Service to post warnings, at the entrance to its correctional institutions and at the visitor control points, that visitors and their vehicles are subject to being searched under the Act and the Regulations. As a consequence of the previous recommendation, anyone entering or leaving a penitentiary would be subject to a non-intrusive search for the presence of drugs. Therefore, the Sub-committee believes section 62 should be amended to reflect this proposal.

RECOMMENDATION 48

The Sub-committee recommends that section 62 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended so that at each penitentiary there is a warning conspicuously posted at the entrance or the visitor control point that any person or vehicle entering or leaving a penitentiary is subject to being searched under the Act or Regulations, explicitly including reference to searches for the presence of drugs.

9.54 The Sub-committee has learned that one of the sources of drug smuggling into correctional institutions is visitors. It cannot be doubted that visiting privileges play an important role in the rehabilitation and reintegration of offenders. They allow for and strengthen spousal, family and community ties. These contacts can take different forms, such as — open visits in common visiting areas and private family visits in units established for that purpose.

9.55 These important elements of an offender's rehabilitation and reintegration are seriously undermined when drugs are carried into a correctional facility during family and community visits.

9.56 It must be made clear to inmates and those visiting them in correctional institutions that drug smuggling by visitors will not be tolerated and will have consequences for both the offender and the visitor. Therefore, the Sub-committee has concluded that where it has been determined that a visitor to an inmate has attempted to carry drugs into a correctional institution, the offender's right to have visitors, as well a visitor's right to visit an inmate, should be suspended for a determinate period of time. The consequence of bringing this type of contraband into a penitentiary should be made known to both inmates and their visitors.

RECOMMENDATION 49

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Ccnditional Release Act* and the Regulations be amended to allow the warden of a correctional institution to suspend for a determinate period of time the right of an inmate to have visitors and/or the right of anyone to visit an inmate where it has been determined that a visitor has attempted to bring drugs into a penitentiary.

9.57 Although the Sub-committee believes these and other correctional institution drug interdiction strategies are necessary, if implemented they will only go some way toward stemming the flow of drugs. Even if these approaches are successful, the health care and other consequences will still have to be properly addressed in any credible drug strategy. Any problems associated with drug and alcohol use by inmates while in correctional institutions will largely be brought with them back into the community. Consequently, to be effective, any drug and alcohol abuse programs will have to be based in both institutions and the community.

MAXIMUM-SECURITY/SPECIAL-NEEDS WOMEN

9.58 The Kingston Prison for Women opened in 1934. From almost the time it opened, there have been calls from commissions and committees for its closure and replacement by other types of institutions. The most recent concerted effort at its closure began in 1990. In that year, the Task Force on Federally Sentenced Women in its report, *Creating Choices*, called for the closure of the Kingston Prison for Women and its replacement by four regional institutions for women and a healing lodge for Aboriginal women offenders. These new facilities were to be administered and provide offender programs based on a women-centered approach to corrections, different from that offered in male correctional institutions.

9.59 The federal government in 1990 announced that it accepted these proposals and set about the preparatory work necessary for their implementation. The Correctional Service during the mid-1990's opened four regional facilities in Truro, Nova Scotia; Joliette, Québec; Kitchener, Ontario; and Edmonton, Alberta. The healing lodge for Aboriginal women offenders was opened in Maple Creek, Saskatchewan. Federally sentenced women offenders were also incarcerated at the Burnaby Correctional Centre for Women under an exchange of services agreement with the British Columbia government.

9.60 Shortly after some of the regional institutions opened, a number of escapes and other events made it clear to the Correctional Service that these new facilities were not adequate or appropriate in their then-current form for a small proportion of federally sentenced women offenders. As a result, the Correctional Service took steps to have these maximum security and special needs women offenders incarcerated in small, self-contained units in men's correctional institutions and the still-open Kingston Prison for Women. This arrangement met with no one's satisfaction. The Correctional Service committed itself to finding a long-term, permanent solution to the issues surrounding the incarceration of this group of federally sentenced women offenders.

9.61 Because the Sub-committee was aware of the complexity of the issues surrounding the incarceration of federally sentenced women offenders, it visited as many of the women's correctional institutions as possible in the time available to it to carry out this review. The Sub-committee toured several of the regional facilities for women offenders, the healing lodge for Aboriginal women offenders, several of the small units for maximum security and special needs women offenders located in men's correctional facilities, and the remaining occupied parts of the Kingston Prison for Women.

9.62 It became clear to the Sub-committee, as it had for many before it, that the closing of the Kingston Prison for Women was long overdue. This should not be seen as a reflection on the front-line workers and management teams working with the federally sentenced women housed there — they were doing the best they could in difficult circumstances, dealing with a challenging offender population in an aged building, with a deteriorating plant and infrastructure.

9.63 The stand-alone units for maximum security and special needs women offenders visited by the Sub-committee were unsatisfactory for different reasons. Because they were built recently, the physical plant was not an issue. Each of them housed a small number of women offenders with different kinds of needs and criminogenic factors to be addressed. Consequently, the delivery of appropriate programs was difficult, although the front-line staff working with these inmates were committed to the challenge of doing the best they could in difficult circumstances. As well, the movement of these women outside of these units for health care and other needs often proved to be logistically difficult since any part of the men's institution near to the movement of any women offenders had to be shut down during their movement from place to place. Finally, there was some question as to the appropriateness of housing women in a male correctional facility, especially in light of the fact that many of these women had suffered abuse from men at some stage of their lives.

9.64 The Sub-committee's visits to several regional facilities for women offenders and the healing lodge for Aboriginal women were a sharp contrast to what had been seen elsewhere. To begin with, the institutions were recently built, with a cottage-type architecture, where the women inmates lived together

in small numbers, taking responsibility for many of their daily housekeeping and other needs. They contained women classified as medium and minimum-security. The programing offered was women-centered, with a focus different from that offered in the traditional correctional environment. Many of the primary workers met by the Sub-committee in these facilities were brought in from elsewhere in the Correctional Service or from outside the Service, but with relevant experience and expertise acquired elsewhere. It was readily apparent that those working in these new facilities were committed to the values they represent and highly motivated to put them into practice.

9.65 The Sub-committee is acutely aware of the difficult issues underlying any approach to dealing fairly and effectively with maximum-security and special-needs women offenders. This may be one of the most intractable issues to be addressed both by this report and by the Correctional Service. It is likely not susceptible to a simple solution.

9.66 The Correctional Service in September 1999 announced its approach to these issues. Its 'intensive intervention strategy' involves: upgrading the enhanced units at each of the four regional facilities so that they may house the maximum-security women now in male facilities; building new structured living environment houses for special-needs women in each of the regional facilities; and providing specialized programming through interdisciplinary teams to both categories of women offenders. It is expected that this will be accomplished by September 2001, and that the Kingston Prison for Women will be closed in its entirety at that time.

9.67 It is not possible for the Sub-committee to comment critically on this strategy — it would be unfair to do so until it is further on in its implementation. Several general observations, however, are appropriate. When it announced this strategy, the Correctional Service allowed itself 24 months to implement it in its entirety. The Sub-committee expects that if this can be done more quickly than that, it should be — it is unacceptable to further delay the long-promised closure of the Kingston Prison for Women. The Sub-committee believes this Correctional Service strategy will have greater credibility with the public and others if there is involvement of the community and those interested in women's corrections issues in its further elaboration and implementation. This is a function that could be performed by the national women's advisory committee, whose establishment is recommended elsewhere in this report.

9.68 The Sub-committee recommends at the end of this report that there be another five-year review of the federal corrections and conditional release system. That recommendation also sets out some of the key issues it believes should be addressed at that time. Because of the complexity of the issues dealt with in this part of the chapter, and because the Correctional Service strategy is just under way and will have reached maturity in five years, the Sub-committee believes that the issues dealt with in this part of the report should also be considered as a central part of the next statutory review. Not only will the strategy have been completed by then, but the Correctional Service will also have had time to collect data and provide Parliament with its assessment of this strategy for dealing with maximum-security and special-needs women offenders.

DNA DATABANK LEGISLATION

9.69 The standing committee considered DNA databank legislation (Bill C-3) in the last session of this Parliament at the same time as it reviewed the DNA provisions (Bill C-104) already included in the

Criminal Code. It released its findings and recommendations by tabling on May 15, 1998 its ninth report in the House of Commons.

9.70 That report contained an undertaking that the standing committee would review elements of the DNA databank legislation as part of its statutorily required review of the provisions and operation of the *Corrections and Conditional Release Act*. The establishment of this Sub-committee included, by implication, this undertaking within its mandate.

9.71 The standing committee described the undertaking in the following terms:

> The Committee agrees that it will, during its comprehensive review of the provisions and operation of the *Corrections and Conditional Release Act*, reconsider the circumstances under which DNA samples can be collected retrospectively from offenders already serving sentences of imprisonment.

9.72 The Sub-committee has considered this issue and has decided not to make any findings or recommendations. It has come to this conclusion because it does not have sufficient data and other forms of information for it to make an informed review of this subject.

9.73 It should be noted, however, that the standing committee agreed, in its ninth report, to revisit the DNA databank legislation before the end of this Parliament. The purpose of this review will be to determine whether any legislative, technological or resource correction to that legislation is required. The issue referred to this Sub-committee should be dealt with in this broader context when the standing committee revisits the DNA databank legislation.

PLAIN LANGUAGE LEGISLATION

9.74 One of the complaints Canadians have about legislation is its complexity. Not only do legislators deal with complex issues of public concern, but they sometimes do so by adopting laws drafted in such a way as to be almost incomprehensible to the ordinary citizen. As can be expected, the *Corrections and Conditional Release Act* also suffers from this malady.

9.75 Many whom the Sub-committee heard from and met with complained about the complexity of the Act and the obscurity of much of its drafting style. These concerns were expressed by those who have to apply the law on a daily basis; those who have to provide training and be trained in the application of the Act; those whose sentences are administered under the Act; and those from outside the corrections and conditional release system who try to understand the Act and its application.

9.76 To fully understand the Act and its day-to-day application, it is not enough to read it on its own. Other documents must also be consulted, such as the Regulations, Commissioner's directives, institutional standing orders, institutional post orders, directives, policy manuals, and other similar instruments. These attempts to make a complex system easier to manage often have the opposite effect.

9.77 The complexity of the corrections and conditional release system is compounded by the drafting style exemplified in the Act itself. The Sub-committee came across a number of examples of

- overly complex drafting — see, for example, section 129 to section 132 of the Act dealing with detention during statutory release;

- related elements of conditional release programs found in widely separated parts of the Act — see, for example, section 17 of the Act dealing with escorted temporary absences and section 115 to section 117 dealing with unescorted temporary absences; and
- structurally related elements of the institutions established by the Act not located in close proximity to one another — for example, section 146 and section 147 of the Act establish the Appeal Division of the National Parole Board, while the core jurisdiction and functions of the Parole Board are established under section 103 to section 111.

9.78 The complex and sometimes obscure drafting style found in the Act makes it difficult at times to ascertain what Parliament intended to achieve. The Sub-committee believes legislation must be drafted so it is understandable by all citizens, and not just those with special expertise. It has therefore concluded that any amendments to the Act should be drafted in plain language to make them understandable by those subject to it, applying it, and interested in it. The Sub-committee also believes the Act in its present form should be reviewed, with the purpose of simplifying its structure, organization and language.

RECOMMENDATION 50

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be reviewed with the goal of simplifying its structure, organization and language.

RECOMMENDATION 51

The Sub-committee further recommends that any future amendments to the *Corrections and Conditional Release Act* be drafted in plain language.

PUBLIC EDUCATION

9.79 As a consequence of the complexity of the corrections and conditional release system, there is a prevalence of misinformation about it and, frequently, an absence of reliable information. This sometimes leads to conclusions and beliefs that are not justified by the facts.

9.80 The functions performed by the different elements of the corrections and conditional release system are very often not clearly understood. For example, there is often the mistaken belief that the Parole Board supervises conditionally released offenders. This function is actually performed by the Correctional Service. Different forms of conditional release are often confused with one another. As an example, it may be said that an offender has been released on parole, when they may be in the community under statutory release, probation, or judicial interim release (a form of bail); only the first of these is available under the Act.

9.81 This lack of reliable information has had the effect of undermining public confidence in the corrections and conditional release system. Both the Correctional Service and the Parole Board realize this and have taken steps to provide the public with information. This has been done by speaking and reaching out to community groups; meeting with newspaper editorial boards; facilitating tours of

correctional institutions and attendance at Parole Board hearings; cooperating in the production of television documentaries; participating in meetings and conferences; and producing and distributing pamphlets, fact sheets and newspaper inserts. Both agencies also maintain Internet Web sites, and have information and communications officers in all regions of the country.

9.82 Both the Correctional Service and the Parole Board are to be commended for these and other public education efforts, but they are not enough. On several occasions during the Sub-committee's travel to different parts of the country, the media were full of accounts of events occurring at correctional institutions it visited. Once there, the Sub-committee was able to determine that the accounts of these incidents communicated in the media were incomplete, misleading and oversimplified. Although the agencies had attempted to deal with these events, their efforts were not timely enough and, ultimately, were ineffective.

9.83 The Sub-committee believes both the Correctional Service and the Parole Board must review their communications and public education strategies with the goal of making them more effective in countering misinformation. Any effective communications and public education strategy should not just involve Correctional Service and Parole Board personnel.

9.84 Increased efforts should also be made to involve non-government organizations, including those with whom both agencies have contractual relationships as service providers. They should also involve the members of citizen advisory committees already in existence, and those whose establishment the Sub-committee recommends in this report. Former offenders, who have been successfully rehabilitated, should be included as examples of the corrections and conditional release system working effectively.

RECOMMENDATION 52

The Sub-committee recommends that the Correctional Service of Canada and the National Parole Board review their communications and public education strategies with the goal of countering misinformation about the corrections and conditional release system.

A FURTHER FIVE-YEAR REVIEW

9.85 As indicated earlier in this report, this review is the result of an obligation imposed by Parliament when it adopted the Act in 1992. In preparation for this process, the Department of the Solicitor General released a consultation paper and a number of related technical papers. A summary of the results of the Department's consultation was also published at a later date. All of these documents were used by the Sub-committee as resource material essential to its completion of this comprehensive review. The Correctional Service, the Parole Board, the Office of the Correctional Investigator, and the Department of the Solicitor General also provided the Sub-committee with many documents and much of the data it requested.

9.86 All of this information enabled the Sub-committee to identify and address the issues considered in this report. A reading of this report, however, will make it clear that many matters it discusses are in flux because of recent changes and developments still on the horizon. This report provides policy-makers and legislators with the Sub-committee's views on the directions it believes the corrections and conditional release system should take.

9.87 The Sub-committee believes, however, that its work should not be the end of Parliament's role in relation to continued developments in corrections and conditional release. It is, indeed, just the beginning. The Sub-committee believes there should be another comprehensive review of the *Corrections and Conditional Release Act* by Parliament in five years. Parliament will be able to fully evaluate the corrections and conditional release system at that time, as it continues to evolve, and build upon the data gathered and information developed by the government institutions involved in this review.

RECOMMENDATION 53

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require that a further comprehensive review of its provisions and operation be undertaken in five years by a committee of the House of Commons. If the Act is not amended, this review should commence within five years of the government response to this report. The next five-year review should be concentrated on: the steps undertaken to implement the findings and recommendations contained in this report; statutory release; maximum-security/special-needs women offenders; and the memorandum of understanding between the Correctional Service and the Correctional Investigator.

RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

The Sub-committee recommends that section 4 and section 101 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended so that the paramountcy of the protection of society is established as the (stand-alone) basic principle applicable to the Correctional Service of Canada and the National Parole Board. What remains of section 4 and section 101 is to be retained, as amended, as guiding principles.

RECOMMENDATION 2

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended by adding child pornography offences and criminal organization offences (as defined in section 2 of the *Criminal Code*) to the schedules. As it further amends criminal legislation, Parliament should consider adding other offences such as deceptive telemarketing to the schedules as a means of denouncing criminal conduct.

RECOMMENDATION 3

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow a police officer observing an offender to be in breach of a condition of any form of conditional release to arrest that offender without warrant.

RECOMMENDATION 4

The Sub-committee recommends that section 19 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require the Correctional Service to investigate and report to the Commissioner of Corrections on the job-related death of, or serious bodily injury to, correctional staff.

RECOMMENDATION 5

The Sub-committee recommends that section 17 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require that only Correctional Service staff be authorized to act as escorts in the escorted temporary absences accorded to maximum-security inmates.

RECOMMENDATION 6

The Sub-committee recommends that the Correctional Service of Canada increase its efforts and allocate additional resources (1) to obtain more quickly the information considered necessary to conduct offender intake assessments that are effective for offenders' safe reintegration into the community; and (2) to ensure that the information it receives is accurate and complete.

RECOMMENDATION 7

The Sub-committee recommends that the Correctional Service of Canada increase its efforts in community programs and allocate more resources to them, in order to ensure that offenders on conditional release receive the support considered necessary for their successful reintegration into the community.

RECOMMENDATION 8

The Sub-committee recommends that paragraph 4(*h*) and subsection 151(3) of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended by adding offenders who are young, elderly, or have serious health problems to the list of offender groups considered to have special needs.

RECOMMENDATION 9

The Sub-committee recommends that the Correctional Service of Canada create a deputy commissioner for Aboriginal offenders position, with powers and responsibilities similar to those of the existing deputy commissioner for women position.

RECOMMENDATION 10

Since previous Auditor General of Canada audits of the process of reintegration into the community have not addressed issues specific to women or Aboriginal offenders, the Sub-committee recommends that the Auditor General carry out an evaluation of the process of reintegration into the community available to women, as well as an evaluation of the process available to Aboriginal offenders in the federal correctional system.

RECOMMENDATION 11

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require Correctional Service Canada to review all cases eligible for statutory release in order to determine whether they should be referred to the National Parole Board for a detention review.

RECOMMENDATION 12

The Sub-committee recommends also that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require the National Parole Board to review all cases eligible for statutory release in order to determine whether special conditions need to be attached to the inmate's release and, if so, to identify these conditions.

RECOMMENDATION 13

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to ensure that the accelerated parole review procedure is not available to offenders incarcerated for offences listed in Schedule II to the Act, regardless of whether there has been a judicial determination of parole eligibility.

RECOMMENDATION 14

The Sub-committee also recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to ensure that the National Parole Board, in reviewing the cases of offenders eligible for accelerated parole review and determining whether they should be released on day parole or full parole, takes into account the general recidivism criterion.

RECOMMENDATION 15

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended in order to combine work releases and escorted and unescorted temporary absences into a single structure and to make the Correctional Service responsible for granting, renewing and extending these forms of conditional release at its discretion.

RECOMMENDATION 16

The Sub-committee recommends that a provision be added to the *Corrections and Conditional Release Act* providing offenders with the possibility of requesting National Parole Board reviews of Correctional Service decisions concerning escorted and unescorted temporary absences.

RECOMMENDATION 17

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to include, in the list of grounds for granting escorted and unescorted temporary absence release, participation in educational, occupational, and life-skills training programs.

RECOMMENDATION 18

The Sub-committee recommends that section 116 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow institutional heads to grant escorted temporary absences for group activities considered likely to foster offenders' socialization.

RECOMMENDATION 19

The Sub-committee recommends that section 121 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to make offenders serving life sentences or indeterminate sentences who are terminally ill eligible for parole on compassionate grounds. In these cases, the Act must provide that National Parole Board decisions are subject to approval by the Chair of the Board.

RECOMMENDATION 20

The Sub-committee recommends that section 121(1)(*d*) of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended so that offenders subject to deportation orders under the *Immigration Act* are considered exceptional cases and may thus be granted parole solely for the purposes of deportation at any time during their sentences.

RECOMMENDATION 21

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to provide for the adjudication (by independent chairpersons appointed by the Solicitor General as part of the inmate discipline process) of involuntary administrative segregation cases every 30 calendar days and of voluntary administrative segregation cases every 60 calendar days.

RECOMMENDATION 22

The Sub-committee recommends that section 30 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to add a new level of security classification to be known as special security and that section 18 of the *Corrections and Conditional Release Regulations* also be amended to define the new level of security classification.

RECOMMENDATION 23

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* and the *Corrections and Conditional Release Regulations* be

amended to provide a complete legal foundation for the continued existence of the special handling unit and the transfer, review and monitoring measures to which it is subject in its day-to-day operation. Provision should be made in these amendments for representation from outside the Correctional Service on the Special Handling Unit National Review Committee.

RECOMMENDATION 24

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow for the appointment of independent chairpersons and senior independent chairpersons for five-year renewable terms, during good behaviour, by the Solicitor General. The amendment should specify that independent chairpersons are to exercise adjudicative functions with respect to administrative segregation and serious disciplinary offences. Finally, the amendment should set out criteria to be applied in the selection and appointment of independent chairpersons.

RECOMMENDATION 25

The Sub-committee recommends that subsection 163(3) of the *Corrections and Conditional Release Regulations* be amended to require the National Parole Board to render, wherever possible, post-suspension decisions within 45 days of case referral or offender reincarceration.

RECOMMENDATION 26

The Sub-committee recommends that section 141 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require the National Parole Board to advise an offender in writing of the reasons for withholding information to be used in the consideration of a case. The Parole Board should also be prohibited from considering withheld information where the offender has not been advised in writing of the reasons for non-disclosure.

RECOMMENDATION 27

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to prevent National Parole Board members appointed to the Appeal Division from participating in any other parole decisions during their terms as members of that Division. Regional members of the National Parole Board should also be prevented from participating in Appeal Division decisions. At least one member of each Appeal Division panel reviewing a case should be a lawyer.

RECOMMENDATION 28

The Sub-committee recommends that sections 192 and 193 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended so that the annual and special reports of the Correctional Investigator are submitted simultaneously to the Minister and to Parliament.

RECOMMENDATION 29

The Sub-committee recommends that section 192 and section 193 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended so that the annual and special reports of the Correctional Investigator are automatically referred to the standing committee of the House of Commons responsible for considering the activities of the Office of the Correctional Investigator.

RECOMMENDATION 30

The Sub-committee recommends that section 195 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended so the responses by the Correctional Service to the recommendations by the Correctional Investigator are included in the Correctional Investigator's annual and special reports.

RECOMMENDATION 31

The Sub-committee recommends that section 170 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require the Correctional Investigator to conduct an independent investigation when an inmate is seriously injured or dies, even if another investigation is already being conducted under section 19 or section 20 of the Act.

RECOMMENDATION 32

The Sub-committee recommends that the budget of the Office of the Correctional Investigator be increased in order to expand the number of investigators and cover directly related expenses such as office equipment, communications, and travel required to conduct investigations.

RECOMMENDATION 33

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to include a provision requiring the Correctional Service to establish representative local citizens' advisory committees at each penitentiary and parole office in Canada, and including a general description of these committees' advisory, independent observer and liaison roles.

RECOMMENDATION 34

The Sub-committee recommends that section 82 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require the Correctional Service to establish regional Aboriginal advisory committees.

RECOMMENDATION 35

The Sub-committee recommends that section 77 of the *Corrections and Conditional Release Act* be replaced by a section requiring the Correctional Service to establish a national women's advisory committee responsible for advising it on providing appropriate correctional services to women offenders.

RECOMMENDATION 36

The Sub-committee recommends that paragraphs 26(1)(*b*) and 142(1)(*b*) of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow for the provision to victims, as defined in the Act, of offender information related to offender program participation, offender institutional conduct, and new offences committed by a conditionally released offender resulting in reincarceration.

RECOMMENDATION 37

The Sub-committee recommends that subparagraph 26(1)(*b*)(ii) of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow for the Correctional Service of Canada to advise victims (as defined in the Act) in a timely manner, and wherever possible in advance, of the planned, anticipated, or scheduled routine transfer of inmates.

RECOMMENDATION 38

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to facilitate victim access, for consultation purposes at Correctional Service or Parole Board offices, to audiotape recordings of Parole Board hearings.

RECOMMENDATION 39

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow victims, as defined in section 2 and section 99, to presumptively attend and personally read statements, at the beginning of Parole Board hearings, that set out the impact of the offence on them since the offender's conviction, or any concerns they have about

the conditions of any release. Such victims should also be able to present their statements on audiotape or videotape.

RECOMMENDATION 40

The Sub-committee recommends that the Solicitor General of Canada, in conjunction with the Correctional Service of Canada and the National Parole Board, develop a comprehensive strategy to prevent any unwanted communications from offenders in federal correctional institutions, especially with victims.

RECOMMENDATION 41

The Sub-committee recommends that:

(a) the *Corrections and Conditional Release Act* be amended by adding part IV to establish the victims' information and complaints office, to have jurisdiction over victim-related activities of both the Correctional Service of Canada and the National Parole Board;

(b) this office be empowered to both provide information to victims as defined in the Act and to receive, investigate, and resolve individual and system-wide victim complaints; and

(c) the office be empowered to table its special and annual reports containing Correctional Service and Parole Board comments on its findings and recommendations, simultaneously with the Solicitor General of Canada and Parliament. The Act should provide for the referral for consideration of such special and annual reports to the appropriate standing committee of the House of Commons.

RECOMMENDATION 42

The Sub-committee recommends that paragraph 4(*j*) of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow for staff organizations to be involved in the process of developing correctional policies and programs, and to require the provision of mandatory, ongoing appropriate staff training.

RECOMMENDATION 43

The Sub-committee recommends that the Correctional Service of Canada and the National Parole Board comprehensively review their training and job classification programs to determine their adequacy, availability, accessibility, relevance and efficacy. This comprehensive review should

ensure that: all positions have detailed job descriptions reflecting on an ongoing basis the functions actually performed by employees and members; all employees and members are provided with an amendable manual containing current information required to perform their functions; and all employees and members have access to national on-the-job training directly related to the functions to be performed by them. Once this has been completed, both agencies should keep their training and job classification programs under continuous review.

RECOMMENDATION 44

The Sub-committee recommends that the Correctional Service of Canada increase the budgetary allocation provided for inmate health care, using current or increased fiscal resources, so as to ensure the delivery of quality services from within or outside of the Correctional Service.

RECOMMENDATION 45

The Sub-committee recommends that section 13 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require the warden of a correctional institution to refuse to receive an offender if there is not a certificate signed by a registered health care professional at the time of admission or transfer. This section should be further amended to provide for correctional staff access to such health care information, only to the extent strictly necessary to take steps to protect their own health.

RECOMMENDATION 46

The Sub-committee consequentially recommends that section 23 of the *Corrections and Conditional Release Act* be further amended to require the Correctional Service to acquire health care certificate information mentioned in section 13 in relation to offenders sentenced, committed, or transferred to a penitentiary.

RECOMMENDATION 47

The Sub-committee recommends that the search and seizure provisions of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require the non-intrusive search for the presence of drugs of all those entering and leaving penitentiaries.

RECOMMENDATION 48

The Sub-committee recommends that section 62 of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended so that at each penitentiary there is a

warning conspicuously posted at the entrance or the visitor control point that any person or vehicle entering or leaving a penitentiary is subject to being searched under the Act or Regulations, explicitly including reference to searches for the presence of drugs.

RECOMMENDATION 49

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* and the Regulations be amended to allow the warden of a correctional institution to suspend for a determinate period of time the right of an inmate to have visitors and/or the right of anyone to visit an inmate where it has been determined that a visitor has attempted to bring drugs into a penitentiary.

RECOMMENDATION 50

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be reviewed with the goal of simplifying its structure, organization and language.

RECOMMENDATION 51

The Sub-committee further recommends that any future amendments to the *Corrections and Conditional Release Act* be drafted in plain language.

RECOMMENDATION 52

The Sub-committee recommends that the Correctional Service of Canada and the National Parole Board review their communications and public education strategies with the goal of countering misinformation about the corrections and conditional release system.

RECOMMENDATION 53

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to require that a further comprehensive review of its provisions and operation be undertaken in five years by a committee of the House of Commons. If the Act is not amended, this review should commence within five years of the government response to this report. The next five-year review should be concentrated on: the steps undertaken to implement the findings and recommendations contained in this report; statutory release; maximum-security/special-needs women offenders; and the memorandum of understanding between the Correctional Service and the Correctional Investigator.

APPENDIX A
TERMS OF REFERENCE

Parliament adopted the *Corrections and Conditional Release Act* in 1992 — it has been amended several times since then. The Act provides the legislative basis for the Correctional Service of Canada, the National Parole Board, and the Office of the Correctional Investigator.

The Correctional Service of Canada is responsible for the administration of the sentences of those serving terms of imprisonment in excess of two years. Through a variety of programs and services, it prepares inmates for their eventual return into the community. Once an inmate has been returned to the community under some form of conditional release, the Correctional Service of Canada is responsible for the supervision of that offender.

The National Parole Board is an independent administrative tribunal with exclusive authority to grant, deny, terminate or revoke the conditional release of federal inmates from federal institutions, and provincial and territorial inmates from provincial and territorial institutions in jurisdictions without their own parole boards. It also has authority to order inmates detained from their statutory release date to the end of sentence. It also deals with pardon applications under the *Criminal Records Act*.

The Correctional Investigator acts as an ombudsman for inmates serving sentences in federal institutions. Independent of the Correctional Service of Canada, he may investigate complaints on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada, or on receipt of a complaint from or on behalf of an inmate. To ensure independence, he reports to the Solicitor General, who receives his annual reports and tables them in both Houses of Parliament.

The *Corrections and Conditional Release Act* also defines and provides processes in relation to the following forms of conditional release : work release, temporary absence, day parole, parole, and statutory release.

The Act requires that its provisions and operation be comprehensively reviewed by a committee of Parliament. This Subcommittee is the committee designated for that purpose. As part of the process leading to this parliamentary review, the Solicitor General, in March 1998, released a Consultation Paper and a number of supporting technical papers. In October 1998, he released a report on the consultation he and his officials conducted between March and June.

In carrying out its review, the Subcommittee will refer to and make use of the work already done by the Solicitor General of Canada. It does not, however, necessarily consider itself to be bound or limited by the issues raised or addressed in the Solicitor General's Consultation Paper or the process following from it.

To assist those making submissions to it, the Subcommittee has identified the following general issues it expects to address during its process. This enumeration is not intended to be exhaustive or

limiting — there are undoubtedly other matters that the Sub-committee should hear submissions about — those presenting briefs and appearing before the Sub-committee are invited to identify and address them.

- How effectively does the Correctional Service of Canada administer sentences and prepare inmates for their eventual return into the community? How well does this process assure both community safety and offender reintegration? How well does the Correctional Service of Canada provide accurate, timely information to the National Parole Board so that it may make fully informed conditional release decisions? How effectively does the Correctional Service of Canada supervise conditionally released offenders living in the community?
- Does the National Parole Board make appropriate conditional release decisions which take into account both community safety and effective offender reintegration? Do Board members have the accurate, complete, timely information required to make such conditional release decisions? Do Board members have access to the necessary expertise to make effective conditional release decisions?
- How effectively do the various conditional release decision makers deal with the granting, denial, termination or revocation of work release, temporary absence, day parole, parole, and statutory release? How effective are the provisions allowing for the possible detention of an inmate beyond statutory release date to the end of sentence?
- How effectively are the functions of the Correctional Investigator carried out? Should they be extended beyond their present scope to include such matters as the investigation of correctional or conditional release lapses with serious consequences? Should a similar office be established to assist victims with concerns about the Correctional Service of Canada and the National Parole Board?

DECEMBER 1998

APPENDIX B
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date
Criminal Lawyers' Association Sandra Leonard, Chair, Corrections Committee	Tuesday, February 2, 1999
Church Council on Justice and Corrections Marie Beemans, Member	Tuesday, February 9, 1999
Prisoners' Rights Committee Sébastien Brousseau, President	
Quebec Association of Social Rehabilitation Agencies Jean-François Cusson, Project Agent	
Canadian Association of Elizabeth Fry Societies Kim Pate, Executive Director	Monday, February 15, 1999
John Howard Society of Canada Graham Stewart, Executive Director	
St. Leonard's Society of Canada Elizabeth White, Executive Director	
Canadians Against Violence Everywhere Advocating it's Termination Ben Doyle, Director of Communications Rosalee Turcotte, Assistant to the Director of Communications	Thursday, March 4, 1999
Conroy and Company John Conroy, Q.C.	
International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, University of British Columbia Yvon Dandurand, Director, Policy Development and Human Rights	
Native Courtworker and Counselling Association of B.C. Brian Chromko, Executive Director Arthur Paul	
Prisoners' Legal Services Megan Arundel, Legal Advocate Beth Parkinson, Legal Advocate	
West Coast Prison Justice Society Sasha Pawliuk, Member of the Board	Thursday, March 4, 1999

Associations and Individuals	Date
"Barreau du Québec"	Monday, March 8, 1999
Carole Brosseau, Lawyer, "Comité en droit criminel"	
Jacques Normandeau, Lawyer, Montreal	
Canadian Bar Association	
Michael Jackson, Committee on Imprisonment and Release	
Allan Manson, Committee on Imprisonment and Release	
Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law Reform	
Community Legal Information Association of Prince Edward Island	Thursday, March 18, 1999
Ann Sherman, Executive Director	
Cons for Christ	
Mike Newman	
Department of Community Affairs and Attorney General for Prince Edward Island	
Verna Ryan, Manager, Adult Custody Division	
Elizabeth Fry Society of Mainland, Nova Scotia	
Rhonda Crawford	
John Howard Society of New Brunswick	
Brian Saunders, Executive Director	
John Howard Society (Nfld. and Lab.)	
Terry Carlson	
Mi'Kmaq Justice Institute	
Heidi Marshall	
Miramichi Community Corrections Council Inc.	
Tim Hoban, President	
Nova Scotia Legal Aid	
Philip C. MacNeil	
St. Thomas University	
Susan Reid-MacNevin, Associate Professor and Director of Criminology Department	
Aboriginal Legal Services of Toronto	Monday, March 22, 1999
Carol Montagnes,Vice-president	
"Association des avocat(e)s en droit carcéral"	
Stephen Fineberg, President	

Associations and Individuals	Date
Canadian Criminal Justice Association John Braithwaite, past-president Gaston St-Jean, Executive Director Cécile Toutant, President Paul Williams, past-president	Monday, March 22, 1999
National Associations Active in Criminal Justice Lisa Addario, Executive Coordinator	
Queen's University Charlene C. Mandell, M.A., LL.B., Associate Professor and Director, Correctional Law Project	
Canadian Resource Centre for Victims of Crime Steve Sullivan, Executive Director	Tuesday, April 13, 1999
Union of Solicitor General Employees Linda Davis, Senior Service Officer Lynn Ray, National President	
Victims of Violence Centre for Missing Children Gary Rosenfeldt, Executive Director	
As an Individual Lynn Charron	
Canadian Association of Chiefs of Police Pierre Sangollo, Director Michael Shard, Inspector, Ontario Provincial Police Vincent Westwik, General Counsel, Ottawa-Carleton Regional Police Service	Monday, April 26, 1999
Canadian Police Association Boyd Campbell, Manitoba Vice-president David Griffin, Executive Officer	
Citizen's Advisory Committee José Gariépy, Vice-chairperson, National Executive Committee Ron Warder, Chairperson, National Executive Committee	Monday, May 3, 1999
Alliance of Prisoners' Families Sarah Fraser, Member Amy Friedman Fraser, Member	Thursday, May 13, 1999
Black Inmates and Friends Assembly Everette Dehaney, Assistant to the Executive Director Bev Folkes, Executive Director	

Associations and Individuals	Date
Metro Action Committee on Violence Against Women and Children Marilou McPhedran, Chair of the Board	Thursday, May 13, 1999
Ministry of the Attorney General of Ontario Scott Newark, Special Counsel, Office for Victims of Crime	
Ontario Board of Parole Dennis Murphy, Senior Member, Southern Region Louis Théorêt, Senior Member	
Operation Springboard Margaret Stanowski, Executive Director	
Prison Life Media Thomas Mann, Chair Valerie Phillips, Secretary Robert Rowbotham, President	
Spirit of the People Michelle Murphy, Executive Director	
As an Individual Anthony N. Doob, Professor, Centre for Criminology, University of Toronto Julian N. Falconer, Barrister-at-Law Marnie Rice, Director of Research, Penetanguishene Mental Health Centre	
John Howard Society Paul Williams, Executive Director	Friday, May 28, 1999
"Maison d'Intervalle inc." Patrick Altimas, Executive Director	Friday, May 28, 1999
As Individuals Marie-Andrée Bertrand, Professor Emeritus of Criminology, School of Criminology, University of Montreal Georgina Drummond Terrence Drummond William Hartzog Alice Katovitch Jean-Jacques Ranger	
Correctional Service of Canada Ole Ingstrup, Commissioner	Monday, May 31, 1999
Ministry of the Solicitor General of Canada Hon. Lawrence MacAulay, Solicitor General of Canada	

Associations and Individuals	Date
National Parole Board Willie Gibbs, Chairman	Monday, May 31, 1999
Office of the Correctional Investigator Jo-Ann Connolly, Investigator Jim Hayes, Director of Investigations Ed McIsaac, Executive Director Georges Poirier, Director of Investigations Todd Sloan, Legal Counsel Ron Stewart, Correctional Investigator	Wednesday, June 2, 1999

APPENDIX C
LIST OF SUBMISSIONS
(THIRTY-SIXTH PARLIAMENT, SECOND SESSION)

Aboriginal Legal Services of Toronto

Carol Montagnes, Vice-president

Alliance of Prisoners' Families

Amy Friedman Fraser, Member

"Association des avocat(e)s en droit carcéral"

Stephen Fineberg, President

B.C. Yukon Society of Transition Houses

Greta Smith

"Barreau du Québec"

Carole Brosseau, Lawyer, "Comité en droit criminel"

Marie-Andrée Bertrand

Black Inmates and Friends Assembly

Bev Folkes, Executive Director

Canadian Association of Chiefs of Police

Pierre Sangollo, Director

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies

Kim Pate, Executive Director

Canadian Bar Association

Michael Jackson, Committee on Imprisonment & Release

Canadian Criminal Justice Association

Gaston St-Jean, Executive Director

Canadian Police Association

Boyd Campbell, Manitoba Vice-president

Canadian Resource Centre for Victims of Crime

Steve Sullivan, Executive Director

A WORK IN PROGRESS

Canadians Against Violence Everywhere Advocating it's Termination

Rosalee Turcotte, Assistant to the Director of Communications

Lynn Charron

Church Counsil on Justice and Corrections

Rick Prashaw, Communications Coordinator

"Comité de Détenus — Donnacona 240"

Daniel McLean, President

Community Legal Information Association of Prince Edward Island

Ann Sherman, Executive Director

Cons for Christ

Mike Newman

Violet Cooke

Criminal Lawyers' Association

Sandra Leonard, Chair, Corrections Committee

Department of Community Affairs and Attorney General for Prince Edward Island

Verna Ryan, Manager, Adult Custody Division

Matthew DiMillo

Anthony Doob

Terrence Drummond

Julian Falconer

Gentleman Enterprises

Gaston Nicholas

John Howard Society

Paul Williams, Executive Director

John Howard Society (Nfld. & Lab.)

Terry Carlson

John Howard Society of Canada

Graham Stewart, Executive Director

John Howard Society of New Brunswick

Brian Saunders, Executive Director

Alice Katovitch

Matsqui

Jack Maurice

Emile Mennes, Esq.

Metro Action Committee on Violence Against Women and Children

Marilou McPhedran, Chair of the Board

Ministry of the Attorney General of Ontario

Scott Newark, Special Counsel, Office for Victims of Crime

Miramichi Community Corrections Council Inc.

Tim Hoban, President

Mothers Against Drunk Driving

Andrew Murie, Executive Director

Native Courtworker and Counselling Association of B.C.

Arthur Paul

Nova Scotia Legal Aid

Philip MacNeil

Office of the Privacy Commissioner of Canada

Bruce Phillips, Privacy Commissioner of Canada

Ontario Board of Parole

Dennis Murphy, Senior Member, Southern Region

Ken Sandhu

Ontario Halfway House Association

John Clinton, President

Operation Springboard

Margaret Stanowski, Executive Director

A WORK IN PROGRESS

David Price

Prison Life Media

Robert Rowbotham, President

Prisoners' Legal Services

Beth Parkinson, Legal Advocate

Prisoners' Rights Committee

Sébastien Brousseau, President

Quebec Association of Social Rehabilitation Agencies

Johanne Vallée, General Director

Queen's University

Charlene Mandell, M.A., LL.B., Associate Professor and Director, Correctional Law Project

Jean-Jacques Ranger

Marnie Rice

Stewart Ryan

"Section de Donnacona local 10003 du Syndicat des Employé-e-s du Solicitеur général"

Seniors Group of Warkworth Institution

Helmut Buxbaum, Vice-chair

"Société Saint-Léonard du Canada"

Elizabeth White, Executive Director

St. Thomas University

Susan Reid-MacNevin, Associate Professor and Director of Criminology

Union of Solicitor General Employees

Lynn Ray, National President

Victims of Violence Centre for Missing Children

Theresa McCuaig

Gary Rosenfeldt, Executive Director

West Coast Prison Justice Society

Sasha Pawliuk, Member of the Board

APPENDIX D
INSTITUTIONS VISITED BY THE MEMBERS

PACIFIC

- Kent Institution
- Sumas Centre
- Ferndale Institution
- Pê Sâkâstew Institution

MARITIMES

- Dorchester Penitentiary
- Springhill
- Nova Institution for Women

EDMONTON — MAPLE CREEK — WINNIPEG

- Edmonton Institution for Women
- Oklmaw Ochi Healing Lodge
- Stony Mountain Institution

KINGSTON — TORONTO

- Joyceville Segregation
- Prison for Women
- Isabel McNeil House
- Kingston Penitentiary

JOLIETTE — DONNACONA — STE-ANNE — MONTREAL

- Joliette Institution for Women
- Donnacona Institution
- Regional Reception Centre & the Special Handling Unit

Request for Government Response

The Committee requests that the Government provide a comprehensive response to its Report in accordance with Standing Order 109.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Sub-Committee on Corrections and Conditional Release Act (*Meetings Nos. 1 to 24 of the First Session of the Thirty-sixth Parliament also Meetings Nos. 1 to 14 of the Second Session of the Thirty-sixth Parliament*) is tabled.

Respectfully submitted,

Hon. Andy Scott
Chair

CANADIAN ALLIANCE

Official Opposition Minority Report

on the

Corrections and Conditional Release Act

May 2000

A WORK IN PROGRESS

What is the purpose and function of the Canadian criminal justice system? Is it established to provide rehabilitation to those who break the law? Is it a system designed to create deterrents to the commission of crime? Is it a system of retribution to simply punish those who break the law? Is it a system designed to identify societal problems and develop solutions to those problems? All of those are considerations in our justice system. However, the Canadian Alliance believes that each of those and other philosophies are only secondary segments of the true purpose of our justice system. That purpose is the protection of law-abiding citizens and their property. All other considerations must keep this prime purpose in mind. The majority report of the Sub-committee on the Corrections and Conditional Release Act (CCRA) recommends that the protection of society be a stand-alone provision to ensure that it is the primary emphasis of the CCRA. Unfortunately, several of the recommendations or lack thereof in the report contradict this stated intention.

Putting the protection of a law-abiding society first means that it is necessary to accept to some degree that the rights and privileges of those who obey the laws of this country are fundamentally different from the rights of those who do not. The system does not do this. Section 4 of the *Corrections and Conditional Release Act* (CCRA) states "that offenders retain the rights and **privileges** of all members of society, except those rights and privileges that are necessarily removed or restricted as a consequence of the sentence." The Canadian Alliance believes that any person who has been convicted in a Canadian court should temporarily lose some of their rights and privileges as a Canadian. Primary exceptions to this are basic Charter rights such as right to an attorney and the right to humane and healthful treatment. We define this as the right to be incarcerated in accommodations with reasonable environmental control, to be provided with basic personal care supplies, to be fed according to the Canadian nutrition guide, and to be provided with access to basic medical treatment. Beyond this, prisoners should have the ability to earn other rights and privileges such as more freedom within the prison, transfers to more desirable facilities, training programs, sports programs, visitor privileges, payment for work performance, canteen privileges, temporary absences and parole. Each of these rights and privileges must be earned by appropriate behaviour which in turn means that they can also be taken away for inappropriate behaviour.

Over the course of the last year, the Alliance member of the Sub-committee visited prisons in every region of this country. While we have seen many good programs in operation, we have also seen prisons where the entire operation of the prison revolves around the need to keep two motorcycle gangs and those associated with them separated. In essence, officials need to operate two entirely separate prisons within a single facility. That suggests to us that the prisoners, rather than the prison officials, control those facilities. We have seen case after case of prisoners who break all the rules inside a prison, acting in ways that are beyond the comprehension of ordinary Canadians, and yet they still get many of the privileges extended to other prisoners including television, computers, conjugal visits and even parole consideration. We have heard prison staff and even various prisoners complain about the lack of control over these types of prisoners. Guards lament the fact that they have little ability to deal effectively with prisoners who destroy prison property, fight with other prisoners and attack guards either physically or by throwing excrement at them. Prisoners themselves complain about the interference of other prisoners in their attempt to serve their time quietly, learn a trade, obtain effective counselling, earn early parole consideration and even about basic personal safety. We believe that prisoners need to understand and experience the consequences of their actions in prison, both positive and negative. Law-abiding citizens

experience this all the time, from early childhood through their educational time and into adulthood. The best way to make punishment effective is to mirror this consequence of action in prisons as well.

When you find a methodology that works in one area, it seems reasonable that you should try to expand those methods to other areas. There are now many young offender diversion programs in operation that have proven to be very effective in dealing with certain levels of youth crime and rehabilitating the offenders. The intent of these programs is to keep the offender from entering the court system and to give them a chance to straighten themselves out. In many federal ridings including that of our Sub-committee member, there are several young offenders' diversion programs in operation. Entry to these programs is initiated by local police authorities who recommend a young offender to the program. To qualify, it has to be a non-violent first offence, the young offender has to accept full responsibility for the offence, the victim has to agree to the diversion, and restitution has to be possible from the young offender. It is a very intense and emotional program for the offender. One location using this program has now processed well over one hundred first time young offenders with only a single incident of a repeat offence. That kind of success needs to be repeated.

If a program like this can work so well for youth, should we not utilize it for certain adult offenders? If someone commits a crime such as stealing cash from their employer and that person is tried, convicted and placed in prison, the employer becomes a victim because the stolen money is lost. Society becomes a victim through court and prison costs and if the offenders lose their drive or ability to re-establish their lives after being released, society becomes a victim again through social program costs or those associated with the person re-offending. The criteria should be similar to the youth diversion program: first offence, non-violent crime, approval of the victim, restitution program. The applicable charge could be held without filing throughout the restitution period. A predetermined percentage of the offender's pay would be collected through the income tax system. Where the victim suffers a financial loss, the restitution would be paid directly to that victim or victims. Where the offence did not involve a specific victim or direct financial loss, the offender would pay the same percentage into a fund to be used for restitution of losses of victims in other situations. The period of repayment in such cases could be tied to the normal prison sentence for the offence committed. If at any time during the restitution period the offender is convicted of any indictable offence, the original charges are filed as well. This would reduce victim impact, court costs, prison costs and societal costs that often result from an offender's inability to rejoin society after being convicted.

For those non-violent first offenders who are convicted and sent to prison, we need to provide them with every opportunity for rehabilitation, early release and resumption of productive lives. To the greatest degree possible, they should be incarcerated in minimum security facilities with similar prisoners and should have the broadest access to earnable rights. Serious infractions of prison rules should place them at risk of being reassessed and transferred out of such a special facility.

All other prisoners should be assigned to medium or maximum security facilities according to level of crime, i.e. violent vs non-violent, repeat offences, escape risk and demonstrated or anticipated behaviour. Each should have the ability to earn rights but it should be progressively harder for violent criminals to earn those rights. Someone who earns a right and then loses it by breaking the rules should find it a little harder to earn that same right the next time.

Many offences committed inside prison that would warrant serious prosecution if committed outside of prison are treated as internal matters. A crime committed inside a facility should be subject to the same penalty as that crime committed outside of the facility. One specific incident we dealt with involved a Hepatitis C positive prisoner who attacked and bit two prison guards. The sentence for the offence was measured in days. If it had been committed on the outside, the sentence would have been measured in years. Also, sentences for offences inside the prison must be consecutively served or they have absolutely no meaning.

Parole should be earned through appropriate behaviour including willingness to participate in programs that address problems where applicable. Where a prisoner is approved for either a temporary absence or parole and then breaks the conditions of that release in a significant manner, a similar release should not be as easily attained the next time. In keeping with the premise that parole should be earned, the automatic release for most prisoners at two thirds of their sentence known as statutory release provisions should be revoked. We have heard witnesses on both sides of this issue. The witnesses and Committee members who did not support such a provision argued that without statutory release, most prisoners would not get released until the end of their sentence. They claim this would result in prison overcrowding and prisoners being released at the end of their sentence without any supervision. The Canadian Alliance does not necessarily agree that most prisoners would not qualify if they knew from the beginning that their release was contingent on their prison behaviour. In a brief presented by the Canadian Criminal Justice Association it was stated, "Some inmates could end up serving more time, but that number might be offset by the number of inmates who, realizing that they will not be released automatically on a given date, may opt for a more active participation in programs, invest more earnestly in their own rehabilitation and, in the end be released much earlier than their statutory release date." Aside from that, what these witnesses and Committee members are really saying is "these prisoners can't qualify for an earned parole, so we should have a provision called statutory release that simply opens the door for them." The majority report recommends that all cases eligible for statutory release be reviewed by Correctional Service Canada to determine whether they should be referred to the National Parole Board for a detention review. However, even such a review will not stop the release of an inmate who has refused to participate in rehabilitation programs and has not followed prison rules, even to the extent of violent behaviour, unless it is believed that the offender will commit an offence causing death or serious harm to another person; a sexual offence against a child; or a serious drug offence. Even in these provisions, there is a reverse onus which places the burden of proof of these concerns on the Parole Board.

If these prisoners should actually be considered for release and are inappropriately being rejected by the National Parole Board as some witnesses and Committee members have suggested would happen, that is a Parole Board problem that needs to be addressed directly. If Corrections Canada is not providing the programs needed to aid prisoner rehabilitation, that problem needs to be dealt with directly. There is absolutely no justification for ignoring these problems and simply opening the door as an alternative.

For prisoners who either do not qualify for parole due to unacceptable behaviour or simply not applying for it, there should still be a mandatory parole period even at warrant expiry. It is unacceptable to public safety to have a situation where a prisoner has a serious behavioural problem, perhaps has never participated in any rehabilitation programs and may never have progressed beyond maximum security incarceration, suddenly have the door opened and be turned loose upon society. It is equally unacceptable

to release prisoners on statutory release before the completion of their sentence if they have not taken steps to earn it, yet that is exactly what the majority report does. At the end of the day, the changes they propose will not protect society.

Changes to the Dangerous Offender and Long-Term Offender provisions need to be considered. Currently, these provisions can only be placed on a prisoner at time of sentencing. If the crime was not of a nature or repetition that called for dangerous offender or long-term offender designation at time of sentencing, the ability to reassess that designation should be available to authorities throughout that criminal's period of incarceration for serious additional offences inside the prison. Also, there should exist an ability to detain a prisoner even at warrant expiry where authorities can demonstrate with reasonable certainty that the prisoner would likely commit a serious personal injury offence after being released.

Victims' rights witnesses complained of prisoners who cancel a parole hearing a short time before the hearing for no particular reason. They complained that this creates a major problem for victims who plan to testify at those parole hearings and that this could be a major contributing factor for sudden hearing cancellations by the prisoner. They advised that a victim could have purchased a non-refundable seat sale ticket to travel to the hearing, and may have arranged for holidays from work. Cancellation of a hearing is an extreme hardship for people who are already victims. Where a prisoner cancels a hearing with no acceptable reason, that prisoner should not be able to reapply for a period of one year. Where a hearing is postponed by the Parole Board and the victim has notified authorities of his intention to attend the hearing and has incurred non-refundable expenses, the out-of-pocket costs incurred by the victim should be paid by the Parole Board budget.

The Canadian Alliance strongly believes in providing a second chance to those who earn it, but earn it they must. We need to show compassion to those who make a mistake and are remorseful about it. We also need to show a new level of firmness for those who continuously ignore society's rules.

The Canadian Alliance representative on the Sub-committee studying the CCRA worked in the spirit of cooperation with other Committee members. We initially compromised on some areas in an effort to gain unanimous agreement on certain major areas of concern. The rationale was that a unanimous report might carry more weight with the government and increase the chance of the recommendations being implemented. There are many good recommendations contained in the majority report with which we agree. However, one item that was critical to us was statutory release. Initially we reached agreement on this item. Unfortunately, the Committee saw fit to revisit this subject and reversed its decision. As a result, the Official Opposition has reviewed the legislation and written its own report on needed changes to the CCRA. This may result in the government report claiming that there was unanimous agreement in areas where there is not. In some instances, that agreement was given based on other agreements on which the government later reneged.

The following recommendations are divided into two separate categories. The first deals specifically with changes to the *Corrections and Conditional Release Act*. The second deals with changes which need to be implemented in other legislations that have a specific impact on the operation of Canadian prisons.

CANADIAN ALLIANCE RECOMMENDATIONS FOR CHANGES TO THE CCRA

Although the Committee originally agreed to repeal statutory release, they reversed this decision.

1. *Repeal Statutory Release.*

In recommendation 20 of the majority report, the Committee proposes that offenders subject to deportation orders may be granted parole at any time during their sentence for the purpose of deportation. This could result in an offender convicted of a violent offence being set free into their own country within months of being convicted. This is clearly not acceptable. The only time such a provision should be considered is where the offender faces prosecution in his home country for serious offences that will expose him to incarceration for as long as he would have served in Canada.

2. *Offenders subject to deportation may be released to the authorities of their own country prior to parole eligibility only if they are subject to prosecution of serious crimes in their own country and Canada has received satisfactory assurances that they will in fact be prosecuted.*

3. *In the alternative to recommendation 2, where a person who is subject to deportation is wanted in their home country for prosecution of serious crimes in that country, charges in Canada should be stayed and the offender deported provided there is an agreement that they are subject to return to Canada on the Canadian charges if not convicted of their crimes in their home country.*

In the majority report, the narrative in section 9.71 dealing with DNA sample collection from offenders already serving sentences states that the Committee has considered this issue and decided not to make any findings or recommendations. It further claims that the reason for this abrogation of responsibility is a lack of sufficient data and other forms of information. First, the lack of data or information is due to a failure to request such information. It is readily available had the Committee chosen to deal with it. Second, DNA databanks are little more than a technologically advanced version of fingerprinting. It has no detrimental impact on an offender other than to be able to prove or disprove guilt where DNA evidence exists.

4. *Insert a provision in the CCRA to authorize the collection of DNA samples from all prisoners in federal institutions.*

Some prisoners who have applied for parole have walked into the hearing, seen victims present and simply walked out requesting a postponement of the hearing. In some cases, these victims have used their annual holidays to attend the hearing and have incurred travel costs which create financial hardship.

5. *Where a prisoner cancels a parole hearing without good cause, that inmate may not reapply for a parole hearing for a period of 12 months.*

6. *Where the Parole Board cancels a hearing and a victim has notified the Board of his intention to appear, the Parole Board shall reimburse the victim for all reasonable expenditures which cannot be otherwise recovered.*

Discipline inside prisons appears to be a major problem. Staff lament that there are few consequences for serious rule violations and violent behaviour by inmates. While prison officials should continue to deal with rule infractions, offences normally subject to criminal prosecution must be prosecuted by the courts.

7. *A crime committed inside a facility should be subject to criminal prosecution and the same penalty as that crime committed outside of the facility. Sentences received under this provision must be served consecutively.*

Section 4 of the CCRA requires the Correctional Service to use the least restrictive measures consistent with the protection of the public, staff and offenders. This places severe restrictions upon the Correctional Services ability to use lower security, less restrictive facilities as an incentive for good behaviour and higher security, more restrictive facilities as a punishment for failure to follow prison rules.

8. *Amend section 4 of the CCRA to allow Correctional Services to use higher restrictive measures for failure to follow institutional rules.*

CANADIAN ALLIANCE RECOMMENDATIONS FOR CHANGES TO OTHER ACTS WHICH AFFECT THE CCRA

Youth diversion programs have demonstrated a better way to deal with first time, non-violent offenders. Success has been shown time after time, saving court and justice system costs and getting young offenders back on track to productive lives. There is no reason for not initiating a similar program for adult offenders who commit first time, non-violent offences with similar anticipated results. The framework for this already exists in section 717 of the *Criminal Code*. With a few changes, the success of youth diversion programs could work for certain adult offenders as well.

9. *Amend section 717 of the Criminal Code as follows:*

   - *restrict application to first time offenders,*
   - *only non-violent offenders shall be considered,*
   - *focus on restitution to victims.*

   In addition, the federal government must take steps to encourage provinces to establish diversion programs including funding provisions.

It has been stated by many witnesses and Committee members alike that the most dangerous situation in the release of a criminal from a prison is where a violent offender who has not attempted to take advantage of rehabilitation programs, never qualified for parole and perhaps never even progressed beyond maximum security suddenly has the door opened at warrant expiry and is released without any supervision or controls. This has become one of the main justifications for statutory release. The government members on the Sub-committee believe that we should still provide early release to criminals who cannot qualify for earned parole. The Canadian Alliance agrees that it is desirable for prisoners to be released under the controlled circumstances that are normally associated with parole. However, we do not agree that this condition should be initiated where parole has not been earned. The

alternative is to amend the *Criminal Code* to require that all federally sentenced prisoners be required to have a minimum period of six months of supervision upon release. If the prisoner does not qualify for parole during his sentence, then he would be subject to six months of supervised release upon warrant expiry.

10. *Amend the Criminal Code to require each federally sentenced prisoner to have a minimum period of six months supervised release. This period of supervision may be fulfilled through normal parole provisions or shall be upon warrant expiry if a prisoner does not qualify for parole during his sentence.*

Current provisions for Dangerous Offender or Long-Term Offender designations require the sentencing judge to make the designation only at the time of sentencing. This allows for the indeterminate detention of the designated prisoner for the protection of society. Studies indicate that some violent prisoners continue incorrigible behaviour inside prison facilities. No matter how great a risk is demonstrated by such prisoners, they cannot be reclassified as dangerous offenders or long-term offenders.

11. *Amend the Criminal Code to permit dangerous offender and long-term offender applications to be made at any time prior to the expiry of an offender's sentence where the offender has not responded to programming, and/or is considered to be a danger to society.*

SUB-COMMITTEE STUDYING THE *CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE ACT*

Dissenting Report of the Progressive Conservative Party of Canada

Peter MacKay, M.P.

Pictou—Antigonish—Guysborough

May 8, 2000

DISSENTING REPORT OF THE PROGRESSIVE CONSERVATIVE PARTY ON THE *CCRA*

The Progressive Conservative Party concurs with the majority of the recommendations made by the Sub-committee with respect to the *Corrections and Conditional Release Act*. However, the PC Party was disappointed that the government recanted its initial commitment to deal with public concerns and amend the section of the *CCRA* dealing with statutory release.

Although, the PC Party would have liked to see the elimination of statutory release from the *CCRA*, we were initially buoyed by the commitment from the Liberal government to amend this dangerous practice of automatically releasing prisoners after serving only two-thirds of their sentence.

The PC Party is of the opinion that offenders in prison must earn release before they have completed their sentence. Similarly, certain rights and privileges should also be subject to discretionary granting and removal. Offering community reintegration during parole is not necessarily a risk to public safety. Yet, doing so automatically without proper vetting procedures certainly can be dangerous. Our Party is of the opinion that the public needs to have confidence in sentencing practices and procedures if there is to be faith in our corrections system.

The PC Party position would possibly necessitate the building of new prisons to house the increased number of incarcerated offenders. We understand that this could be an expensive proposition but we also feel that a price cannot be placed on public safety.

Under the current system of statutory release, Correctional Service Canada and the National Parole Board only review violent offences. In making their decisions, the NPB does not consider the negative attitudes of statutory release offenders and their unwillingness to undertake rehabilitative programs. As well, there are no clearly defined factors to be followed by the NPB when imposing special conditions on an offender's release.

For these reasons, we feel that after an offender has served their sentence, monitoring, supervision and treatment should be improved in order to reduce the risk of re-offending, thereby enhancing public safety. In fact, the two-thirds measurement could continue to be used as the standard for release but it should not be required in every case. All cases should be subject to a mandatory, parole style review, perhaps with a reverse-onus test. The PC Party is of the firm belief that the concept of earned release as opposed to automatic release would better serve the public.

We recommend the elimination of statutory release and a return to greater accountability and confidence in sentencing. The rehabilitation of offenders must be balanced with the consideration of public safety concerns regarding statutory release.

Peter MacKay, M.P.

PC Member, Sub-Committee Studying the Corrections and Conditional Release Act

Minutes of Proceedings

Monday, April 10, 2000
(*Meeting No. 13*)

The Sub-committee on Corrections and Conditional Release Act of the Standing Committee on Justice and Human Rights met *in camera* at 3:37 p.m. this day, in Room 237-C, Centre Block, the Chair, Paul DeVillers, presiding.

Members of the Sub-committee present: Paul DeVillers, Jim Gouk, Ivan Grose, Peter MacKay, Lynn Myers, Jacques Saada and Tom Wappel.

Acting Member present: Michel Bellehumeur for Pierrette Venne.

In attendance: *From the Library of Parliament:* Lyne Casavant, Research Officer; Philip Rosen, Senior Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2), a statutory review of the *Corrections and Conditional Release Act*.

The Committee continued its consideration of a draft report.

It was agreed, — That the Sub-committee print 1,000 copies with special cover of its report.

It was agreed, — That members wishing to append a dissenting opinion to the Report submit it to the Clerk before May 5, 2000.

At 5:54 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Roger Préfontaine
Clerk of the Sub-committee

Monday, May 8, 2000
(*Meeting No. 14*)

The Sub-committee on Corrections and Conditional Release Act of the Standing Committee on Justice and Human Rights met *in camera* at 3:33 p.m. this day, in Room 308, West Block, the Chair, Paul DeVillers, presiding.

Members of the Sub-committee present: Paul DeVillers, Jim Gouk, Ivan Grose, Jacques Saada, Pierrette Venne, Tom Wappel.

In attendance: *From the Library of Parliament:* Lyne Casavant, Research Officer; Philip Rosen, Senior Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2), a statutory review of the *Corrections and Conditional Release Act*

The Sub-committee continued its consideration of a draft report.

It was agreed, — That the Sub-committee authorize the printing of dissenting opinions as appendices to the report, immediately after the signature of the Chair.

It was agreed, — That the Chair be authorized to make such grammatical and editorial changes to the report as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That pursuant to Standing Order 109, the Sub-committee requests the Government to table a comprehensive response to the report.

It was agreed, — That the Sub-committee's Report on Corrections and Conditional Release Act be adopted and that the Chairman present it to the Standing Committee on Justice and Human Rights.

By unanimous consent, it was agreed, — That members of the Sub-committee express their appreciation to the Chairman for an excellent job.

At 4:55 p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

Roger Préfontaine
Clerk of the Sub-committee

Wednesday, May 10, 2000
(*Meeting No. 52*)

The Standing Committee on Justice and Human Rights met at 3:35 p.m. this day, in Room 308, West Block, the Chair, Andy Scott, presiding.

Members of the Committee present: Reg Alcock, Michel Bellehumeur, Chuck Cadman, Aileen Carroll, Paul DeVillers, Ivan Grose, Peter MacKay, John Maloney, John Reynolds, Jacques Saada and Andy Scott.

Other Member present: Karen Redman.

In attendance: *From the Library of Parliament:* Lyne Casavant, Research Officer; Philip Rosen, Senior Analyst.

Appearing: *From the Department of Justice:* The Hon. Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witnesses: *From the Department of Justice*: Morris Rosenberg, Deputy Minister & Deputy Attorney General of Canada; Richard G. Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice; Robert Bourgeois, Assistant Deputy Minister, Corporate Services.

Pursuant to Standing Order 81(6) and the Order of Reference dated Tuesday, February 29, 2000, relating to the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2001, being read as follows:

ORDERED, — That Votes 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45 and 50 under JUSTICE, be referred to the Standing Committee on Justice and Human Rights.

The Chair called Votes 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45 and 50.

The Minister made an opening statement and with the other witnesses answered questions.

At 5:08 p.m., the sitting was suspended.

At 5:10 p.m., the sitting resumed *in camera*.

It was agreed, — That a dissenting opinion from the Progressive Conservative Party be appended to the report from the Sub-committee on Corrections and Conditional Release Act.

It was agreed, — That the report from the Sub-committee on Corrections and Conditional Release Act be adopted as the Third Report of the Standing Committee on Justice and Human Rights.

At 5:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Roger Préfontaine
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

En constante évolution :
La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*

Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition du Comité permanent de la justice et des droits de la personne

Paul DeVillers, député

Président

Mai 2000

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcription des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

EN CONSTANTE ÉVOLUTION :

La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*

Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition

du

Comité permanent de la justice et des droits de la personne

Paul DeVillers, député
Président

Mai 2000

Comité permanent de la justice et des droits de la personne

PRÉSIDENT

L'hon. Andy Scott

VICE-PRÉSIDENTS

Chuck Cadman
Ivan Grose

MEMBRES

Jim Abbott
Reg Alcock
Michel Bellehumeur
Carolyn Bennett
Aileen Carroll
Paul DeVillers
Peter MacKay
John Maloney
Peter Mancini
John McKay
John Reynolds
Jacques Saada
Pierrette Venne

MEMBRES ASSOCIÉS

Bernard Bigras
Irwin Cotler
Madeleine Dalphond-Guiral
Pierre de Savoye
Jim Gouk
Dennis Gruending
Michel Guimond
Louise Hardy
Richard Harris
Jay Hill
Richard Marceau
Keith Martin
Réal Ménard
Lee Morrison
Mark Muise
Lynn Myers
Jack Ramsay
Svend Robinson
Judy Sgro
Caroline St-Hilaire
Diane St-Jacques
Darrel Stinson
Myron Thompson
Suzanne Tremblay
Daniel Turp
Tom Wappel
Randy White

GREFFIER DU COMITÉ

Roger Préfontaine

PERSONNEL DE RECHERCHE DU COMITÉ

Philip Rosen
analyste principal

Marilyn Pilon
attachée de recherche

Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition du Comité permanent de la justice et des droits de la personne

(36e Législature — 1re Session)

PRÉSIDENT

Paul DeVillers

MEMBRES

Jim Gouk
Ivan Grose
Peter MacKay
Peter Mancini
Richard Marceau
Lynn Myers
Jacques Saada
Tom Wappel

GREFFIER DU SOUS-COMITÉ

Roger Préfontaine

PERSONNEL DE RECHERCHE DU SOUS-COMITÉ

Philip Rosen
analyste principal

Lyne Casavant
attachée de recherche

Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition du Comité permanent de la justice et des droits de la personne

(36e Législature — 2e Session)

PRÉSIDENT

Paul DeVillers

MEMBRES

Jim Gouk
Ivan Grose
Rick Laliberte
Peter MacKay
Lynn Myers
Jacques Saada
Pierrette Venne
Tom Wappel

GREFFIER DU SOUS-COMITÉ

Roger Préfontaine

PERSONNEL DE RECHERCHE DU SOUS-COMITÉ

Philip Rosen
analyste principal

Lyne Casavant
attachée de recherche

Le Comité permanent de la justice et des droits de la personne

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du 2 décembre 1999 et aux dispositions de l'article 233 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne a institué un sous-comité qu'il a chargé de faire un examen approfondi des dispositions et de l'application de ladite *Loi*.

En exécution de son mandat, le Sous-comité a tenu des audiences publiques à Ottawa et dans beaucoup d'autres villes canadiennes. Il s'est également rendu dans des établissements correctionnels de tous les niveaux de sécurité établis en divers endroits du pays et a assisté à des audiences de libération conditionnelle. Au cours de ces visites, il a entendu, lors de séances *à huis clos*, des équipes de gestion, des agents de correction, des agents de libération conditionnelle, des membres du personnel affecté au programme, des membres de la Commission des libérations conditionnelles, des détenus, des membres de comités consultatifs de citoyens et d'autres témoins.

Le Sous-comité a convenu de présenter au Comité permanent le rapport suivant, intitulé « En constante évolution : la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* ».

Le Comité permanent a adopté le dit rapport, dont voici la teneur.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION 1

ANTÉCÉDENTS IMMÉDIATS 1

PROCESSUS D'EXAMEN 2

FONCTIONS DES ORGANISMES EN VERTU DE LA LOI 3

THÈMES GÉNÉRAUX 4

CHAPITRE 2 : CRITÈRE PRÉPONDÉRANT : LA PROTECTION DU PUBLIC 5

OBJET 5

PRINCIPES 6

AJOUTS AUX ANNEXES 8

ARRESTATION POUR MANQUEMENT AUX CONDITIONS DE LA LIBÉRATION ... 10

ENQUÊTES 12

PERMISSIONS DE SORTIR — ACCOMPAGNATEURS BÉNÉVOLES 13

CHAPITRE 3 : LA PROTECTION DU PUBLIC ET LA RÉADAPTATION DES DÉLINQUANTS 17

UN MANDAT CLAIR POUR LE SERVICE CORRECTIONNEL 18

L'INFORMATION SUR LES DÉLINQUANTS 19

DES PROGRAMMES ADAPTÉS AUX BESOINS DES DÉLINQUANTS 21

LES PROGRAMMES DE RÉADAPTATION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ 23

DES GROUPES SPÉCIAUX QUI ONT DES BESOINS SPÉCIAUX 24

CHAPITRE 4 : LA PROTECTION DU PUBLIC ET LA RÉINSERTION PROGRESSIVE DES DÉLINQUANTS DANS LA COLLECTIVITÉ 29

UNE DISTINCTION CONSIDÉRÉE NÉCESSAIRE ENTRE LA LIBÉRATION D'OFFICE ET LES AUTRES TYPES DE MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION 30

LA PROCÉDURE D'EXAMEN EXPÉDITIF 34

ÉTABLIR UN PARTAGE PLUS CLAIR DES POUVOIRS DÉCISIONNELS EN MATIÈRE DE LIBÉRATION PROGRESSIVE 36

UN BESOIN D'ÉTENDRE LA PORTÉE DE CERTAINES FORMES DE LIBÉRATION SOUS CONDITION 39

La permission de sortir 39

La libération conditionnelle pour cause humanitaire 41

La libération conditionnelle pour fin d'expulsion en vertu de la Loi sur l'immigration 42

CHAPITRE 5 : PROCESSUS DÉCISIONNEL JUSTE ET ÉQUITABLE 43
ISOLEMENT PRÉVENTIF 44
Quelques données 45
Antécédents récents 46
Arbitrage indépendant 50
La position du Sous-comité 51
UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION 52
RÉGIME DISCIPLINAIRE APPLICABLE AUX DÉTENUS — PRÉSIDENTS INDÉPENDANTS 55
EXAMEN PAR LA COMMISSION DE LA SUSPENSION DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE OU D'OFFICE 57
COMMUNICATION D'INFORMATION PAR LA COMMISSION AUX DÉLINQUANTS 58
COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES — SECTION D'APPEL 59
CHAPITRE 6 : LE BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL 63
RÔLE, RESPONSABILITÉS ET POUVOIRS DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL 63
Les pouvoirs d'enquête et l'accès aux données et aux installations du Service correctionnel 64
Le processus de résolution des plaintes 65
L'EFFICACITÉ DU BUREAU DANS L'ACCOMPLISSEMENT DE SON MANDAT 66
CHAPITRE 7 : LES COMITÉS CONSULTATIFS AUPRÈS DU SYSTÈME CORRECTIONNEL 71
COMITÉS CONSULTATIFS DE CITOYENS 72
COMITÉS CONSULTATIFS AUTOCHTONES 75
COMITÉ CONSULTATIF SUR LES DÉLINQUANTES 77
CHAPITRE 8 : LES DROITS DES VICTIMES 79
COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS SUR LE DÉLINQUANT À LA VICTIME 80
COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS PAR LA VICTIME 84
COMMUNICATIONS INDÉSIRABLES DES DÉLINQUANTS 86
BUREAU DES PLAINTES ET D'INFORMATION DES VICTIMES 87
CHAPITRE 9 : ENJEUX GÉNÉRAUX ET ENJEUX À LONG TERME TOUCHANT LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET DE MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION .. 93
FORMATION 93
SOINS DE SANTÉ 96

LES DROGUES DANS LES PRISONS 101

DÉLINQUANTES À NIVEAU DE SÉCURITÉ MAXIMALE OU AYANT DES BESOINS SPÉCIAUX 104

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES SUR LES BANQUES D'EMPREINTES GÉNÉTIQUES 106

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES : UN STYLE CLAIR ET SIMPLE 107

ÉDUCATION DU PUBLIC 108

UN AUTRE EXAMEN DANS CINQ ANS 109

RECOMMANDATIONS 111

ANNEXE A — MANDAT 123

ANNEXE B — LISTE DES TÉMOINS 125

ANNEXE C — LISTE DES MÉMOIRES (TRENTE-SIXIÈME LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION) 131

ANNEXE D — ÉTABLISSEMENTS VISITÉS PAR LES MEMBRES 135

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 137

OPINION DISSIDENTE : Alliance canadienne 139

OPINION DISSIDENTE : Parti progressiste-conservateur du Canada 149

PROCÈS-VERBAUX 153

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

1.1 L'appareil de justice pénale, malgré la complexité et les contradictions qui lui sont propres, est considéré par plusieurs comme le principal moyen de garantir à la population canadienne un niveau de sécurité acceptable à la maison, dans leurs entreprises, dans leurs milieus de travail et dans la rue. L'incarcération et la réadaptation des délinquants et leur réinsertion sociale en tant que citoyens respectueux des lois sont autant de mesures visant à apaiser les craintes touchant la sécurité publique. Elles ne peuvent cependant être prises que dans le cadre de l'appareil de justice pénale, après constatation de la responsabilité pénale et imposition d'une peine par la cour.

1.2 Le présent rapport traite de questions découlant de l'application des dispositions législatives adoptées par le Parlement à l'égard de l'administration des peines d'emprisonnement de deux ans ou plus. Il est tout à fait approprié que le Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition fasse rapport de ses constatations à ce moment-ci, car le système correctionnel et de mise en liberté sous condition est en transition sous bien des aspects. Bon nombre des constatations et des recommandations du Sous-comité reflètent cette réalité, présente pendant toute la durée de son étude.

ANTÉCÉDENTS IMMÉDIATS

1.3 Le Parlement a adopté en 1992 la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*[1] (ci-après appelée la *Loi*) pour remplacer la *Loi sur les pénitenciers* et la *Loi sur la libération conditionnelle*, qui ont été abrogées. La *Loi*, qui a été modifiée plusieurs fois depuis, découle de plusieurs documents : les travaux réalisés au milieu des années 1980 dans le cadre de la Révision du droit correctionnel par le ministère du Solliciteur général, le rapport de 1987 de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, un rapport déposé en 1988 par un prédécesseur du comité permanent, un livre vert du gouvernement publié en 1990 et un rapport de 1991 du prédécesseur du comité permanent.

1.4 De nombreux incidents et événements se sont produits depuis l'entrée en vigueur de la *Loi*, dont ceux, marquants et lourds de conséquences, qui se sont produits en avril 1994 à la Prison des femmes à Kingston et ont donné lieu à la création d'une commission d'enquête dirigée par madame la juge Louise Arbour. Le rapport que celle-ci a déposé en avril 1996 a eu en effet une profonde incidence sur le Service correctionnel.

1.5 La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* porte le fondement législatif et les responsabilités du Service correctionnel du Canada (le Service) à la partie I, de la Commission nationale des libérations conditionnelles (la Commission) à la partie II et de l'Enquêteur correctionnel à la partie III.

1.6 Les parties I et II de la *Loi* contiennent aussi la définition des diverses formes de mise en liberté sous condition dans la collectivité et l'admissibilité des délinquants au régime, et désignent l'autorité compétente (soit le Service ou la Commission) chargée de prendre les décisions concernant l'applicabilité et la disponibilité de ces mises en liberté. Les différentes formes de mise en liberté sous

---

[1] L.R.C., chap. C-44.6 (L.C. 1992, chap. 20), version modifiée.

condition sont les suivantes : le placement à l'extérieur, les permissions de sortir, la semi-liberté, la libération conditionnelle totale et la libération d'office présumée.

1.7 En mars 1998, le solliciteur général a publié un document de consultation intitulé *Pour une société juste, paisible et sûre :* La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* cinq ans plus tard. Ce document et une série d'études techniques ont été distribués à grande échelle et offerts sur Internet, dans le cadre du processus de consultation du Ministère. Après la publication de ces documents, soit en mai 1998, l'ancien solliciteur général a comparu devant le comité permanent. En octobre 1998, le Ministère a rendu public un résumé des réactions au document de consultation.

1.8 La *Loi* contient des dispositions prévoyant l'examen parlementaire de la *Loi* et des conséquences de son application, examen que le Comité permanent de la justice et des droits de la personne a confié au Sous-comité qu'il a créé à cet effet le 3 novembre 1998. Ce dernier a commencé son étude en février 1999. Le présent rapport est le résultat de cette étude.

PROCESSUS D'EXAMEN

1.9 Le Sous-comité a commencé par élaborer son mandat et le publier en décembre 1998. Le mandat, qui se voulait un point de départ pour l'étude des vastes questions intéressant le Sous-comité, a été largement diffusé auprès des parties dont on espérait qu'elles présenteraient des mémoires; ceux-ci allaient constituer un aspect important de l'examen parlementaire. Même s'il utilisait comme textes de fond le document de consultation et les études techniques du ministère du Solliciteur général, le Sous-comité a clairement indiqué dans son mandat que les intervenants n'étaient pas tenus de limiter leur mémoire aux enjeux présentés. (Le mandat du Sous-comité figure à l'annexe A.) À la suite de la publication de son mandat et de sa demande de mémoires, le Sous-comité a reçu des mémoires et d'autres documents provenant de divers groupes, organismes et particuliers. (La liste de ces présentations figure à l'annexe C.) Il a tenu des audiences publiques à Ottawa et dans d'autres parties du Canada pour entendre de vive voix les préoccupations des divers intervenants. (La liste des audiences publiques figure à l'annexe B.)

1.10 Le Sous-comité avait décidé dès le départ que le processus d'examen ne serait pas une démarche abstraite ou théorique. Par conséquent, il a visité le plus grand nombre possible d'établissements correctionnels dans les délais qui lui étaient imposés : des plus anciens aux plus nouveaux, représentant tous les niveaux de sécurité et situés dans toutes les régions du pays. Il s'est rendu dans toutes les parties de ces établissements et en a profité pour rencontrer les équipes de gestion et les comités consultatifs de citoyens, et pour tenir des séances à huis clos avec des surveillants de libération conditionnelle, des agents de correction, des employés de première ligne, le personnel affecté aux programmes ou aux soins de santé, des délégués syndicaux, des employés du Bureau de l'enquêteur correctionnel et des représentants des détenus.

1.11 Lors des visites de ces établissements, le Sous-comité a également pu assister à plusieurs audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles et a rencontré les commissaires à huis clos.

1.12 Le Sous-comité a tenu des séances à huis clos afin que les personnes les plus touchées par les dispositions et l'application quotidienne de la *Loi* puissent parler franchement et en toute confidentialité.

Il n'a donc pas enregistré ni transcrit les délibérations de ces séances, mais a plutôt pris des notes au fur et à mesure. Lorsqu'il mentionne dans le présent rapport des faits appris au cours de ces visites, le Sous-comité ne donne le nom ni de la personne, ni de l'établissement, ni de la région. (Une liste des établissements correctionnels visités dans les cinq régions du Canada figure à l'annexe D.)

1.13 À la fin du processus, le solliciteur général du Canada, le sous-solliciteur général, le commissaire du Service correctionnel, le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles et l'Enquêteur correctionnel ont comparu en audience publique devant le Sous-comité. Les députés ont pu s'inspirer des mémoires soumis et des visites aux établissements pour poser les questions voulues et jeter de la lumière sur divers points.

FONCTIONS DES ORGANISMES EN VERTU DE LA *LOI*

1.14 Les fonctions prévues par la *Loi* pour chacun des organismes compétents ne sont que brièvement décrites ici. Des descriptions plus détaillées sont fournies tout au long du rapport, au fil des constatations et des recommandations du Sous-comité.

1.15 Le Service correctionnel est chargé d'écrouer et d'évaluer les délinquants purgeant une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus, et de gérer ces peines. Il exploite des établissements correctionnels de niveaux de sécurité maximale, moyenne et minimale pour les hommes et les femmes, les centres correctionnels communautaires où habitent les délinquants qui jouissent d'une forme quelconque de mise en liberté sous condition avec surveillance dans la collectivité, et les bureaux communautaires de libération conditionnelle qui surveillent les libérés sous condition dans la collectivité. Le Service correctionnel passe également des contrats avec de nombreux organismes du secteur privé qui exploitent des maisons de transition et assurent la surveillance communautaire des détenus libérés sous condition. Il se charge non seulement de gérer les peines des délinquants, mais aussi de préparer ces derniers à une mise en liberté graduelle et à leur élargissement. Le Service correctionnel fournit aussi à la Commission des renseignements sur les détenus pour l'aider à prendre les décisions en matière de mise en liberté sous condition. Il a aussi un rôle important à jouer pour ce qui est de déterminer quels détenus la Commission devrait songer à maintenir en incarcération au-delà de la date présumée de libération d'office, peut-être même jusqu'à la fin de leur peine. En dernier lieu, le Service correctionnel assure la surveillance des libérés sous condition dans la collectivité.

1.16 La Commission nationale des libérations conditionnelles, tribunal administratif indépendant, a toute compétence législative pour accorder, refuser, annuler ou révoquer la libération conditionnelle des délinquants sous responsabilité fédérale dans les établissements fédéraux ainsi que des détenus sous responsabilité provinciale ou territoriale dans les établissements provinciaux ou territoriaux, là où il n'existe pas de commission des libérations conditionnelles. La Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec sont dotés de commissions provinciales. En plus de prendre des décisions sur la mise en liberté sous condition, la Commission nationale des libérations conditionnelles peut également ordonner le maintien en incarcération, jusqu'à la fin de la peine, des détenus qui pourraient commettre une infraction grave en matière de drogue ou causer des dommages graves avant la fin de leur peine. Elle peut aussi, quand demande lui en est faite, accorder des pardons et recommander l'exercice de la prérogative royale de clémence. Le Sous-comité n'est toutefois pas chargé d'examiner cette fonction qui ne figure pas dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.*

EN CONSTANTE ÉVOLUTION

1.17 L'Enquêteur correctionnel agit en tant qu'ombudsman des détenus sous responsabilité fédérale, indépendamment du Service correctionnel. Des enquêtes peuvent être amorcées à la demande de l'Enquêteur ou du solliciteur général ou par suite de la réception d'une plainte formulée par un délinquant ou un détenu ou en son nom. L'Enquêteur correctionnel peut étudier les rapports d'enquête du Service correctionnel concernant des événements où un détenu est décédé ou a subi des blessures graves. Le rapport annuel qu'il présente au solliciteur général est déposé au Parlement.

THÈMES GÉNÉRAUX

1.18 Le lecteur est donc à même de constater, ce que confirmera le reste du rapport, que les dispositions législatives, les organismes et les politiques adoptées par le Parlement sont complexes et parfois déroutants. Le Sous-comité a préparé le présent rapport de ses conclusions et recommandations de façon à ce que cet ensemble complexe soit moins intimidant pour ceux qui cherchent à comprendre le système correctionnel et de mise en liberté sous condition en place à l'heure actuelle.

1.19 Malgré la complexité des enjeux abordés dans le présent rapport, le Sous-comité a pu déceler un certain nombre de thèmes sous-jacents qui se sont dégagés de l'examen et qui ont servi d'orientation et de fondement au présent document. Nous ne donnerons ici que les grandes lignes de ces thèmes, lesquels seront approfondis au fur et à mesure des observations et des recommandations du Sous-comité :

- La protection du public et la sécurité de la collectivité sont les critères prépondérants dans toute décision prise dans le cadre du système correctionnel et de la mise en liberté sous condition.
- Pour tenir compte de ces critères prépondérants, le système correctionnel et de mise en liberté sous condition a et doit avoir comme objectif principal la réadaptation et la réinsertion sans risque des détenus en tant que citoyens productifs et respectueux des lois.
- Le système correctionnel et de mise en liberté sous condition doit encourager les délinquants à participer activement au processus et les autorités compétentes à voir à ce qu'ils le fassent.
- Les responsables du système correctionnel et de mise en liberté sous condition doivent veiller à ce que les décisions soient prises de façon juste et équitable. La gestion des peines s'effectue dans le contexte de la primauté du droit et du devoir d'agir avec équité, où les privilèges et les droits des détenus sont certes limités en raison du milieu correctionnel, mais ne sont pas invalidés.
- Le système correctionnel et de mise en liberté sous condition doit inviter la participation des Canadiens.
- Le système correctionnel et de mise en liberté sous condition institué par le Parlement en 1992 est encore en transition, comme en témoignent de façon très éloquente les différences matérielles entre les anciens établissements correctionnels et les plus récents. Cet état de transition se manifeste aussi sur d'autres plans : le recrutement et la formation des personnes chargées de traiter avec les détenus et les exigences qui leur sont imposées, les nouvelles façons de travailler avec une clientèle difficile, la composition de la population carcérale et les défis que présente cette dernière à ceux qui gèrent les peines.

CHAPITRE 2 : CRITÈRE PRÉPONDÉRANT : LA PROTECTION DU PUBLIC

2.1 La principale fonction du système correctionnel et de mise en liberté sous condition est d'administrer les peines d'incarcération prononcées par les cours pénales, et ce, de façon à ce que le délinquant puisse un jour réintégrer la collectivité à titre de citoyen respectueux des lois, sans récidiver ni faire de victimes.

2.2 Le présent chapitre traite de la protection du public, critère prépondérant désigné par le Parlement comme sa politique législative la plus importante à l'intention de ceux qui appliquent et interprètent la *Loi* tous les jours. La Société John Howard du Canada insiste sur ce point en précisant, dans son mémoire, que les préposés au système correctionnel et de mise en liberté sous condition doivent organiser leurs activités quotidiennes en fonction de cet énoncé de l'objet de la *Loi*[2]. Le Bureau consultatif pour les services aux victimes d'actes criminels de l'Ontario, dans son mémoire, exhorte le Sous-comité à garder au premier plan de ses délibérations le critère prépondérant de la protection du public en tant qu'objet fondamental du système correctionnel et de mise en liberté sous condition[3]. Le Sous-comité a appliqué ce conseil en formulant les conclusions et les recommandations de son rapport.

OBJET

2.3 La *Loi* contient deux énoncés de l'objet, soit l'article 3, qui s'adresse au système correctionnel fédéral, et l'article 100, qui vise le régime de mise en liberté sous condition (dans lequel le Service correctionnel et la Commission des délibérations conditionnelles jouent un rôle). L'article 3 se lit comme suit :

> Le système correctionnel vise à contribuer au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité, d'une part, en assurant l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines, et d'autre part, en aidant au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois.

2.4 Comme on peut le voir, l'objet du système correctionnel est clair : c'est la protection du public par la gestion des peines au moyen de mesures de garde et de surveillance des délinquants ainsi que leur réadaptation et leur réinsertion sociale. Il est en outre évident que cette disposition de la *Loi* comporte une hiérarchie de valeurs : la garde, la surveillance, la réadaptation et la réinsertion sont désignées comme les moyens d'assurer la protection du public. L'article 100 de la *Loi* se présente ainsi :

> La mise en liberté sous condition vise à contribuer au maintien d'une société juste, paisible et sûre en favorisant, par la prise de décisions appropriées quant au moment et aux conditions de leur mise en liberté, la réadaptation et la réinsertion sociale des délinquants en tant que citoyens respectueux des lois.

2.5 L'objet de la mise en liberté sous condition est limpide : c'est la protection du public par des décisions, quant au moment et aux conditions de libération, propres à faciliter la réadaptation et la

---

2 Mémoire, p. 2.

3 Mémoire, p. 4.

réinsertion des délinquants en tant que membres de la collectivité respectueux des lois. Il est, là aussi, également clair que cette disposition de la *Loi* contient une hiérarchie de valeurs : le moment et les conditions de la mise en liberté en vue de la réadaptation et de la réinsertion sont présentés comme des moyens d'assurer la protection du public.

2.6 Il n'est pas rare que le Parlement adopte des énoncés d'objet et de principe afin d'indiquer aux responsables de l'application et de l'administration des lois les objectifs qu'il veut atteindre. Les dispositions actuelles du *Code criminel* concernant la détermination de la peine contiennent une déclaration d'intention semblable.

2.7 Le Sous-comité estime que l'objet législatif tant du système correctionnel que du régime de mise en liberté sous condition, tel qu'il le comprend, n'a pas à être changé. Cependant, le Service et la Commission doivent faire en sorte que ces dispositions déclaratoires constituent les critères fondamentaux qui serviront à évaluer les politiques et les décisions.

PRINCIPES

2.8 La *Loi* contient deux dispositions énonçant les principes censés aider à la réalisation de l'objet dont il vient d'être question : l'article 4 s'applique au Service correctionnel et l'article 101, à la Commission des libérations conditionnelles. Voici l'article 4 de la *Loi* :

> Le Service est guidé, dans l'exécution de ce mandat, par les principes qui suivent :
>
> *a)* la protection de la société est le critère prépondérant lors de l'application du processus correctionnel;
>
> *b)* l'exécution de la peine tient compte de toute information pertinente dont le Service dispose, notamment des motifs et recommandations donnés par le juge qui l'a prononcée, des renseignements obtenus au cours du procès ou dans la détermination de la peine ou fournis par les victimes et les délinquants, ainsi que des directives ou observations de la Commission nationale des libérations conditionnelles en ce qui touche la libération;
>
> *c)* il accroît son efficacité et sa transparence par l'échange, au moment opportun, de renseignements utiles avec les autres éléments du système de justice pénale ainsi que par la communication de ses directives d'orientation générale et programmes correctionnels tant aux délinquants et aux victimes qu'au grand public;
>
> *d)* les mesures nécessaires à la protection du public, des agents et des délinquants doivent être le moins restrictives possible;
>
> *e)* le délinquant continue à jouir des droits et privilèges reconnus à tout citoyen, sauf de ceux dont la suppression ou restriction est une conséquence nécessaire de la peine qui lui est infligée;
>
> *f)* il facilite la participation du public aux questions relatives à ses activités;
>
> *g)* ses décisions doivent être claires et équitables, les délinquants ayant accès à des mécanismes efficaces de règlement de griefs;
>
> *h)* ses directives d'orientation générale, programmes et méthodes respectent les différences ethniques, culturelles et linguistiques, ainsi qu'entre les sexes, et tiennent compte des besoins propres aux femmes, aux autochtones et à d'autres groupes particuliers;
>
> *i)* il est attendu que les délinquants observent les règlements pénitentiaires et les conditions d'octroi des permissions de sortir, des placements à l'extérieur et des libérations conditionnelles ou d'office et qu'ils participent aux programmes favorisant leur réadaptation et leur réinsertion sociale;

j) il veille au bon recrutement et à la bonne formation de ses agents, leur offre de bonnes conditions de travail dans un milieu exempt de pratiques portant atteinte à la dignité humaine, un plan de carrière avec la possibilité de se perfectionner ainsi que l'occasion de participer à l'élaboration des directives d'orientation générale et programmes correctionnels.

L'article 101 dit ceci :

> La Commission et les commissions provinciales sont guidées dans l'exécution de leur mandat par les principes qui suivent :
>
> *a)* la protection de la société est le critère déterminant dans tous les cas;
>
> *b)* elles doivent tenir compte de toute l'information pertinente disponible, notamment les motifs et les recommandations du juge qui a infligé la peine, les renseignements disponibles lors du procès ou de la détermination de la peine, ceux qui ont été obtenus des victimes et des délinquants, ainsi que les renseignements et évaluations fournis par les autorités correctionnelles;
>
> *c)* elles accroissent leur efficacité et leur transparence par l'échange de renseignements utiles au moment opportun avec les autres éléments du système de justice pénale d'une part, et par la communication de leurs directives d'orientation générale et programmes tant aux délinquants et aux victimes qu'au public, d'autre part;
>
> *d)* le règlement des cas doit, compte tenu de la protection de la société, être le moins restrictif possible;
>
> *e)* elles s'inspirent des directives d'orientation générale qui leur sont remises et leurs membres doivent recevoir la formation nécessaire à la mise en œuvre de ces directives;
>
> *f)* de manière à assurer l'équité et la clarté du processus, les autorités doivent donner aux délinquants les motifs des décisions, ainsi que tous autres renseignements pertinents, et la possibilité de les faire réviser.

2.9 Ces deux dispositions indiquent clairement au Service et à la Commission comment le Parlement veut qu'ils appliquent les objets législatifs dans leurs activités quotidiennes. Les dispositions du *Code criminel* sur le prononcé des peines utilisent une technique d'orientation législative semblable, décrite sous les rubriques « Principe fondamental » et « Principes de détermination de la peine ».

2.10 Tout comme les articles 3 et 100 de la *Loi*, les articles 4 et 101 désignent la protection de la société comme étant le critère prépondérant lors de l'application du processus correctionnel et dans tous les cas de mise en liberté sous condition. Malheureusement, dans leur forme actuelle, ces dispositions — les alinéas 4*a*) et 101*a*) respectivement — sont énoncées de la même manière et semblent avoir le même poids et le même statut que les alinéas suivants, alors que ces derniers sont de toute évidence censés être les moyens par lesquels il faut appliquer le principe directeur prépondérant.

2.11 Ce libellé diminue l'importance du critère prépondérant dans le système correctionnel et de mise en liberté sous condition. Le Sous-comité croit qu'il faudrait régler le problème en remaniant les articles 4 et 101, c'est-à-dire en modifiant la *Loi* de façon que les alinéas 4*a*) et 101*a*), où la protection de la société est établie comme critère prépondérant, soient reformulés comme des principes de base autonomes. Le reste des articles en cause deviendraient des dispositions distinctes qui établissent les principes de fonctionnement pour l'atteinte des objets législatifs et des principes fondamentaux.

2.12 L'alinéa 4*a*) pourrait donc constituer l'article 4, tandis que le reste de l'article 4 deviendrait un nouvel article 5 à l'intention du Service correctionnel. S'inspirant de l'actuel alinéa 4*a*), le nouvel article 4 se lirait ainsi :

> Principe fondamental : La protection de la société est le critère prépondérant lors de l'application du processus correctionnel.

2.13 Pareille modification pourrait être apportée à l'article 101 afin d'établir le principe fondamental et les principes de fonctionnement applicables à la Commission.

RECOMMANDATION 1

Le Sous-comité recommande de modifier les articles 4 et 101 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon que la prépondérance de la protection de la société soit établie en tant que principe fondamental (autonome), applicable au Service correctionnel du Canada et à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le reste des articles 4 et 101 serait conservé dans leur version modifiée en tant que principes de fonctionnement.

2.14 Il y a plusieurs façons de voir à ce que ce principe fondamental soit appliqué sur une base quotidienne. Le reste du présent chapitre traite de certaines d'entre elles et propose les changements nécessaires pour que la protection de la collectivité soit réellement assurée dans des circonstances précises.

AJOUTS AUX ANNEXES

2.15 Les annexes I et II de la *Loi* jouent un rôle important en fournissant au public une certaine protection. L'annexe I contient une liste d'infractions poursuivies par mise en accusation, comportant ou pouvant comporter un dommage grave aux victimes, tandis que l'annexe II énumère les infractions graves en matière de drogue, poursuivies par mise en accusation.

2.16 Ces annexes entrent en jeu à plusieurs moments de l'administration d'une peine. Lorsqu'un délinquant visé par l'une des annexes réclame une permission de sortir sans escorte, l'article 107 prévoit que c'est la Commission nationale des libérations conditionnelles, et non le Service correctionnel, qui a compétence pour l'accorder. En vertu de l'article 125, un délinquant qui a commis une infraction mentionnée à une annexe ne peut être admissible à la procédure d'examen expéditif et ne peut donc pas bénéficier d'une semi-liberté au sixième de sa peine. Enfin, celui qui a commis une infraction figurant à une annexe peut être assujetti aux dispositions de maintien en incarcération au cours de la période prévue pour la libération d'office (articles 129 à 132).

2.17 Ces mesures liées aux annexes ont un impact direct sur la protection du public. Elles motivent le report de la libération dans la collectivité de délinquants qui présentent un risque inacceptable de récidive. Ce faisant, elles garantissent que ceux qui ont commis des infractions graves et risquent de récidiver resteront plus longtemps non admissibles à la libération et demeureront en milieu carcéral où ils ne poseront aucun risque à la collectivité.

2.18 Pour que les annexes soient efficaces et aient l'effet escompté, il est important que les décideurs les revoient continuellement et y ajoutent de nouvelles infractions désignées par le Parlement en fonction des préoccupations et des attentes de la population. L'adoption de ces nouvelles infractions et leur inclusion dans l'une ou l'autre annexe refléteront l'intention du Parlement de dénoncer la conduite criminelle en cause.

2.19 Ainsi, le Parlement a récemment modifié la *Loi sur la concurrence*[4] afin de faire du télémarketing trompeur soit une infraction punissable par procédure sommaire d'une amende maximale de 200 000 $ ou d'un emprisonnement maximal d'un an, soit un acte criminel entraînant l'amende que le tribunal estime indiquée ou un emprisonnement maximal de cinq ans.

2.20 Afin d'exprimer le sérieux de l'infraction à ses yeux, le Parlement a pris la décision inhabituelle d'énoncer un certain nombre de circonstances aggravantes que le tribunal devra prendre en compte en déterminant la peine. Notons, par exemple, le ciblage délibéré de personnes vulnérables aux tactiques abusives, le choix de victimes antérieures, le montant des recettes obtenues et la manière délibérée dont les tactiques abusives sont employées.

2.21 Pour illustrer davantage la gravité qu'il confère au télémarketing trompeur, le Parlement l'a par la suite ajouté aux dispositions du *Code criminel* concernant la criminalité organisée[5], mais n'a pas inscrit l'infraction aux annexes. Par conséquent, ceux qui ont été poursuivis par mise en accusation, reconnus coupables de télémarketing trompeur et condamnés à une incarcération de plus de deux ans sont admissibles à la procédure d'examen expéditif et peut-être même à une semi-liberté après six mois ou au sixième de leur peine (selon ce qui se produit en second lieu). La Commission nationale des libérations conditionnelles ne s'occupe pas de leurs demandes de permission de sortir sans escorte. De par l'infraction pour laquelle ils ont été condamnés, ils ne sont pas nécessairement soumis aux dispositions de la *Loi* concernant le maintien en incarcération.

2.22 On voit donc l'importance pour le Parlement de bien considérer s'il veut dénoncer une activité criminelle en faisant davantage que de simplement promulguer une nouvelle infraction avec la sanction corrélative. Le fait de ne pas inscrire une infraction aux annexes se répercute sur les outils législatifs dont disposent les autorités correctionnelles et les responsables de la mise en liberté sous condition qui administrent une peine d'emprisonnement.

2.23 Le télémarketing trompeur n'est pas la seule infraction criminelle absente des annexes dont le public s'est récemment inquiété. Les infractions en matière de pornographie juvénile, dont il est question à l'article 163.1 du *Code criminel*, sont des infractions mixtes qui, poursuivies par mise en accusation, peuvent valoir des peines supérieures à deux ans; pourtant, elles ne paraissent pas à l'annexe I de la *Loi*.

2.24 Par contre, le Parlement a modifié[6] l'alinéa 125(1)*a*) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin que les personnes reconnues coupables d'un acte de gangstérisme ne soient pas admissibles à la procédure d'examen expéditif. Il l'a fait après que l'opinion publique se fût insurgée contre le fait que plusieurs contrevenants ayant écopé de longues peines pour des infractions de drogue graves non seulement furent considérés admissibles à la procédure d'examen expéditif, mais également mis en semi-liberté au sixième de leur peine plutôt que six mois avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle. Cette modification ne s'est toutefois pas accompagnée de l'ajout aux annexes des actes de gangstérisme, définis à l'article 2 du *Code criminel*.

---

4 L.R.C., chap. C-34, version modifiée, article 52.1.

5 L.R.C., chap. C-46, version modifiée, alinéa 462.3*b*.1).

6 S.C. 1999, chap. 5, article 50.

EN CONSTANTE ÉVOLUTION

2.25 Le Sous-comité estime que les annexes de la *Loi* révèlent quelles infractions criminelles le Parlement juge suffisamment graves pour mériter une dénonciation spéciale et, par conséquent, une prolongation de la peine d'emprisonnement. Même si le Sous-comité formule, ailleurs dans le présent rapport, des conclusions et des recommandations influant sur le recours aux annexes, il est d'avis que ces dernières doivent être conservées, étendues par l'adjonction d'infractions et revues régulièrement pour déterminer la pertinence d'ajouts.

RECOMMANDATION 2

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* par l'inscription aux annexes des infractions concernant la pornographie juvénile et les actes de gangstérisme (définis à l'article 2 du *Code criminel*). Au moment de modifier la législation pénale, le Parlement devrait songer à ajouter d'autres infractions aux annexes tel le télémarketing trompeur comme moyen de dénoncer la conduite criminelle.

ARRESTATION POUR MANQUEMENT AUX CONDITIONS DE LA LIBÉRATION

2.26 La réussite de la réinsertion sociale dépend de l'imposition au délinquant de conditions appropriées de mise en liberté, ainsi que d'une étroite supervision. Il incombe au délinquant de vivre dans la collectivité selon ces conditions et au surveillant, de voir à ce que ces dernières soient respectées. Le public sera efficacement protégé dans la mesure où les délinquants et les surveillants de leur liberté respecteront leurs obligations et leurs responsabilités.

2.27 Or les délinquants n'observent pas toujours les conditions de leur remise en liberté, et ces situations sont couvertes par l'article 135 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Lorsqu'un délinquant viole l'une des conditions de sa libération conditionnelle (semi-liberté et libération conditionnelle totale) ou d'office, un membre de la Commission ou la personne que le président ou le commissaire désigne, nommément ou par indication de son titre, peut suspendre la libération et autoriser l'arrestation du délinquant et sa réincarcération.

2.28 Des dispositions semblables existent pour ce qui est du placement à l'extérieur et des sorties sans escorte. Le paragraphe 18(6) de la *Loi* habilite le directeur d'établissement qui suspend ou annule un placement à délivrer un mandat d'arrestation et de réincarcération. En vertu de l'article 118, l'autorité qui suspend ou annule une permission de sortir sans escorte après l'avoir approuvée peut par mandat autoriser l'arrestation et la réincarcération.

2.29 Le Centre d'information de la police canadienne (CIPC), une banque nationale de données accessible à presque tous les corps de police, contient des renseignements sur les détenus libérés sous condition et d'office. En communiquant avec le Service correctionnel, les utilisateurs du CIPC peuvent déterminer si une personne est un détenu sous responsabilité fédérale.

2.30 Les pouvoirs conférés par le paragraphe 18(6) et les articles 118 et 135 de la *Loi* ainsi que la facilité d'obtenir de l'information sur les libérés conditionnels rendent possibles l'arrestation et la

réincarcération des délinquants qui contreviennent à leurs conditions de mise en liberté. L'inobservance peut revêtir deux aspects : la perpétration d'une nouvelle infraction ou le manquement aux conditions elles-mêmes. Si un libéré conditionnel commet une nouvelle infraction, il peut être arrêté et accusé par les autorités policières de la même façon que n'importe quel autre suspect.

2.31 La situation se complique lorsqu'un libéré conditionnel enfreint l'une de ses conditions sans commettre une nouvelle infraction criminelle. Voici comment le Bureau consultatif pour les services aux victimes d'actes criminels de l'Ontario décrit la situation dans laquelle se retrouvent alors les policiers :

> Les agents doivent [...] tenter d'obtenir de SCC un service 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, ainsi que la décision de révoquer la libération conditionnelle et d'émettre un mandat. Non seulement ce processus est-il lourd, long et coûteux mais, étant donné la décision interne de SCC de ne pas incarcérer les personnes coupables de violation des conditions de libération conditionnelle, il peut s'avérer contraire à la sécurité soi-disant assurée par l'imposition des conditions[7].

2.32 Le Bureau propose donc que l'article 145 du *Code criminel*, qui crée l'infraction d'être en liberté sans excuse légitime avant l'expiration de la période d'emprisonnement, soit modifié pour créer l'infraction de violation de conditions de libération conditionnelle.

2.33 L'Association canadienne des policiers adopte sur le sujet une position semblable. Elle décrit ainsi la situation de l'agent qui se retrouve dans une telle situation :

> La police ne peut arrêter et accuser un délinquant qui a manqué aux conditions de sa libération conditionnelle. Elle ne peut qu'aviser l'agent de libération conditionnelle qui décidera si la libération doit ou non être révoquée ou si le délinquant récidivera. La police devrait pouvoir arrêter et accuser les délinquants qui ont manqué aux conditions de leur libération conditionnelle[8].

2.34 L'Association recommande donc que le *Code criminel* soit modifié de façon que le manquement aux conditions de la libération conditionnelle devienne un acte criminel[9].

2.35 Le Sous-comité souscrit aux mémoires qu'il a reçus à ce sujet. Le paragraphe 18(6) et les articles 118 et 135 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* ne suffisent pas pour englober toutes les circonstances dans lesquelles se retrouvent les responsables de l'application de la *Loi* lorsqu'un libéré conditionnel viole l'une de ses conditions, sans qu'il s'agisse d'une nouvelle infraction criminelle. Il faut donc prendre des dispositions autorisant un policier dans une telle situation à arrêter immédiatement le délinquant.

2.36 Le Sous-comité n'est cependant pas convaincu qu'il faille créer un nouvelle infraction au *Code criminel* pour englober les genres de situations dont il est question dans la présente partie du chapitre. Il faudrait plutôt modifier la *Loi* elle-même de façon à permettre à la police d'arrêter sans mandat les délinquants trouvés en train de violer les conditions de leur libération conditionnelle ou d'office. De cette façon, un policier pourrait arrêter sans mandat un délinquant trouvé en train de violer l'une de ses

---

7 Mémoire, p. 6.

8 Mémoire, p. 11.

9 Mémoire, recommandation 14, p. 15.

conditions de mise en liberté, dans des circonstances où il est impossible de le détenir avant d'avoir obtenu un mandat en vertu du paragraphe 18(6) et des articles 118 et 135 de la *Loi*. Cette modification donnerait aux policiers, aux autorités correctionnelles et aux responsables de la libération conditionnelle d'autres outils pour traiter en temps opportun les manquements aux conditions de libération conditionnelle.

RECOMMANDATION 3

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à permettre à un policier qui trouve un délinquant en train de violer une condition de toute forme de libération conditionnelle de l'arrêter sans mandat.

ENQUÊTES

2.37 Des incidents se sont produits dans les établissements correctionnels, entraînant la mort ou des blessures graves, et les victimes ont été tant des détenus que des employés. Même si les enquêtes consécutives à l'incident ne peuvent guère en changer le cours, elles peuvent servir à mettre en lumière et à traiter les causes, les lacunes d'orientation et les faiblesses des pratiques quotidiennes. Elles peuvent aider à trouver des solutions qui permettraient de réduire les risques que la situation ne se reproduise avec parfois des conséquences tragiques. La mise en œuvre des recommandations découlant des enquêtes contribue à la protection de ceux qui se trouvent dans les établissements correctionnels — détenus, employés et autres personnes.

2.38 Les articles 19 à 21 de la *Loi* concernent les enquêtes du Service correctionnel. L'article 19 exige que le Service fasse enquête et remette un rapport au commissaire, même si une autre enquête est en cours en vertu de l'article 20, lorsqu'un détenu meurt ou subit des blessures graves. Le rapport établi par suite d'une telle enquête doit être remis à l'Enquêteur correctionnel. L'article 20 permet au commissaire de charger des personnes de faire enquête et de lui remettre un rapport sur toute question concernant le fonctionnement du Service. Enfin le paragraphe 116(1) du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* impose, entre autres choses, au directeur d'un pénitencier qu'il signale le décès d'un détenu au coroner ou au médecin légiste compétent.

2.39 Le Syndicat des employés du Solliciteur général a recommandé au Sous-comité que l'article 19 de la *Loi* soit modifié pour exiger la tenue d'une enquête en cas de décès ou de blessure grave d'un membre du personnel[10]. Il justifie ainsi sa recommandation :

> Le Service est responsable, aussi, de la santé et de la sécurité de ses employés. Il devrait donc mener une enquête (neutre et impartiale) lorsqu'un agent décède ou subit des blessures[11].

2.40 Le Sous-comité est d'accord avec cette recommandation et sa justification. Comme il est précisé au début de la présente partie du chapitre, une enquête complète et bien constituée mettra au jour des

10 Mémoire, p. 3.

11 *Ibid.*

solutions efficaces à appliquer si besoin est. Il en résultera une plus grande sécurité du milieu de travail des employés correctionnels, ainsi que des conditions de vie plus sûres pour les détenus.

2.41 S'il accepte en principe cette recommandation, le Sous-comité tient à apporter des précisions. Toute modification de l'article 19 de la *Loi* doit seulement s'appliquer au décès ou aux blessures graves d'un employé correctionnel dans l'exercice de ses fonctions. Le paragraphe 19(2) exigeant la remise du rapport d'une enquête à l'Enquêteur correctionnel ne devrait pas viser les décès ou blessures graves d'employés correctionnels, car ce service examine les plaintes des détenus. Si l'article 19 est changé de la façon proposée, il devra y avoir une modification corrélative au paragraphe 116(1) du *Règlement* pour exiger que le directeur d'un établissement correctionnel avise le coroner ou le médecin légiste local.

RECOMMANDATION 4

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à exiger que le Service correctionnel du Canada fasse enquête et remette un rapport au commissaire en cas de décès ou de blessure grave d'un membre du personnel correctionnel lié à ses fonctions.

PERMISSIONS DE SORTIR — ACCOMPAGNATEURS BÉNÉVOLES

2.42 Comme il est précisé ailleurs dans le rapport, les permissions de sortir prévues par la *Loi* sont de deux types : avec escorte ou sans escorte. Ces éléments du système de mise en liberté sous condition sont essentiels à la réintégration graduelle et planifiée des détenus dans la collectivité en tant que citoyens respectueux des lois. Cette façon d'encourager chez les détenus le maintien de liens familiaux et communautaires joue un rôle important dans les efforts visant à protéger la société, car elle réduit le taux de récidive. Le Sous-comité a formulé ailleurs dans le rapport ses conclusions et recommandations concernant les permissions de sortir et les placements à l'extérieur. Il n'est question ici que de ceux qui agissent comme accompagnateurs lors de permissions de sortir avec escorte.

2.43 Les agents du Service correctionnel peuvent agir comme escorte pour des motifs reliés ou non à la sécurité. Les accompagnateurs bénévoles, pour leur part, n'entrent en jeu que lorsqu'il n'y a qu'un faible risque pour la sécurité comme dans le cas des réunions des Alcooliques Anonymes, des Narcotiques Anonymes, des programmes de l'aumônerie, des projets de services communautaires, ainsi que pour répondre à des besoins individuels identifiés dans le plan correctionnel. Les accompagnateurs peuvent être des bénévoles ou des membres de groupes confessionnels, d'organismes non gouvernementaux, de comités consultatifs de citoyens et de communautés autochtones.

2.44 Les accompagnateurs bénévoles sont choisis par le directeur d'un établissement en fonction des besoins des détenus. Auparavant, ils sont présélectionnés et font l'objet d'une vérification approfondie de la fiabilité et du casier judiciaire. Ils reçoivent une orientation et une formation sur le système correctionnel et ses politiques ainsi que sur leurs responsabilités d'accompagnateurs. À l'occasion, après un examen rigoureux de leur réadaptation, d'ex-détenus sont acceptés comme accompagnateurs bénévoles.

2.45 La question des accompagnateurs bénévoles a été portée à l'attention du Sous-comité par le Syndicat des employés du Solliciteur général[12]. Il recommande que l'article 17 de la *Loi* soit modifié de façon que seul le personnel correctionnel puisse servir d'escorte lors de permissions de sortir sous escorte, et il justifie ainsi sa proposition :

> Cette fonction et responsabilité devrait être uniquement celle d'un agent qui a le statut d'agent de la paix et qui a reçu une formation appropriée pour assurer la garde et la surveillance sécuritaires et humaines des détenus[13].

2.46 Le Sous-comité partage cette préoccupation relative à l'accompagnement sécuritaire des détenus qui se retrouvent dans la collectivité pour de courtes périodes et à des fins précises. Cependant, il est excessif d'exiger que toutes les fonctions d'escorte soient remplies par le personnel du Service correctionnel. Si un employé devait être accompagnateur dans le cas de chaque permission de sortir sous escorte, il ne serait pas à son poste habituel dans l'établissement correctionnel et, en raison du nombre limité d'employés, les permissions de sortir seraient plus difficiles à obtenir, ce qui réduirait l'utilisation d'un programme plutôt fructueux.

2.47 Le Sous-comité estime toutefois que la préoccupation sous-jacente à la recommandation du Syndicat des employés du Solliciteur général est pertinente. La meilleure façon d'assurer la protection du public est d'appliquer un programme efficace de permissions de sortir sous escorte, en faisant appel à des accompagnateurs compétents, bien formés et bien informés. Ces accompagnateurs peuvent être soit des employés du Service correctionnel, soit des bénévoles civils. Parce que le programme a connu des ratés par le passé, il incombe au Service de faire en sorte que les accompagnateurs soient bien triés, sélectionnés, formés et informés.

2.48 Parallèlement, le paragraphe 115(3) de la *Loi* stipule que les détenus faisant partie de la catégorie dite « à sécurité maximale » ne sont pas admissibles aux permissions de sortir sans escorte. Cette disposition reconnaît le fait que ce type de détenus présentent un risque élevé d'évasion, qu'ils constituent une grande menace pour la sécurité du public s'ils s'évadent et qu'ils exigent beaucoup de surveillance et de contrôle à l'intérieur du pénitencier[14]. Le Sous-comité estime qu'il faut reconnaître cette réalité des détenus dits « à sécurité maximale » lors de la sélection des accompagnateurs pour les permissions de sortir avec escorte. Même s'il est peu probable que des détenus ayant la cote de sécurité maximale soient accompagnés par des citoyens bénévoles, il faudrait le préciser dans le texte législatif. Par conséquent, la *Loi* devrait être modifiée de façon à ce que seuls les employés du Service correctionnel ayant reçu la formation appropriée puissent accompagner des détenus dits « à sécurité maximale » autorisés à sortir sous escorte. Il y aurait alors moins de sorties qui se solderaient par un échec et davantage de permissions de sortir avec escorte qui connaîtraient une conclusion positive.

---

12 Mémoire, p. 3.

13 *Ibid.*

14 Article 18 du *Règlement*.

RECOMMANDATION 5

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 17 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à exiger que seuls les employés du Service correctionnel du Canada soient autorisés à accompagner les détenus faisant partie de la catégorie dite « à sécurité maximale » lors de permissions de sortir avec escorte.

2.49 Si la protection du public est le critère prépondérant que doivent appliquer les responsables du système correctionnel et de mise en liberté sous condition, beaucoup d'autres facteurs entrent également en ligne de compte. Les responsables sont tenus non seulement d'exécuter la peine d'emprisonnement imposée par les tribunaux en appliquant des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines, mais il leur faut aussi aider ceux dont ils ont la charge à réaliser d'une façon sécuritaire leur réadaptation et leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois. La réalisation de ces buts est toujours assujettie à la nécessité de promouvoir la sécurité du public.

2.50 Le reste du rapport doit s'inscrire dans ce contexte. Des programmes efficaces, tant à l'intérieur du pénitencier que dans la collectivité, et un bon système de libération conditionnelle et de surveillance constituent un processus graduel grâce auquel les détenus retournent à la collectivité. Voilà ce que vise le Sous-comité en formulant ses conclusions et ses recommandations.

CHAPITRE 3 : LA PROTECTION DU PUBLIC ET LA RÉADAPTATION DES DÉLINQUANTS

3.1 La mise en œuvre de programmes visant la réadaptation des délinquants qui ont été condamnés à l'emprisonnement est perçue par certains comme un geste d'indulgence envers ceux qui se sont montrés irrespectueux des lois. Des recherches ont cependant démontré que les programmes visant à résoudre les problèmes qui empêchent les délinquants de fonctionner dans la collectivité permettent efficacement de réduire la récidive criminelle et sont, par conséquent, essentiels à la poursuite de l'objectif premier du système correctionnel, c'est-à-dire le maintien d'une société juste, paisible et sécuritaire.

3.2 Par ailleurs, compte tenu du fait que la plupart des délinquants qui purgent une peine d'emprisonnement sont libérés un jour ou l'autre dans la collectivité, il est de la plus grande importance de reconnaître que l'emprisonnement ne constitue qu'une mesure temporaire de sécurité publique et que seule une transformation durable du comportement des délinquants peut assurer une protection de la collectivité à long terme. À cet égard, et contrairement aux résultats positifs des recherches qui ont traité de l'efficacité des programmes de réadaptation adaptés aux besoins des délinquants, plusieurs recherches ont démontré que l'emprisonnement en soi ne réussit pas à opérer des changements durables dans le comportement des délinquants.

3.3 Dans son mémoire, la Société John Howard du Canada a très bien illustré cette problématique en soulignant que les programmes de réadaptation constituent le fondement d'une réinsertion sociale réussie dans la collectivité :

> [I]l est essentiel d'établir une différence entre les activités de surveillance et de contrôle et les programmes et les services dont le but est de changer le comportement des détenus. Le premier ensemble d'activités impose des contrôles extérieurs, alors que le deuxième ensemble incite à exercer des contrôles intérieurs. Ils ont tous deux un rôle valable et ils sont souvent convergents et complémentaires. Mais si nous ne sommes pas vigilants de façon à maintenir les différences entre les deux, les méthodes de contrôle extérieur l'emporteront sur les tentatives en vue d'établir des contrôles intérieurs. Par exemple, l'incarcération (un contrôle extérieur) empêchera une personne de consommer de l'alcool, mais à moins qu'elle ne cherche à contrôler sa toxicomanie (un contrôle intérieur), il y a un risque élevé qu'après sa mise en liberté, elle ne puisse réussir à la contrôler. Nous devons reconnaître qu'après la date d'expiration du mandat d'un détenu et après que les contrôles extérieurs ne sont plus disponibles, nous devons dépendre entièrement des contrôles intérieurs établis par cette personne pour assurer notre sécurité. Il est donc tout à fait logique de nous prononcer entièrement en faveur de programmes et de services appropriés et efficaces[15].

3.4 Tout comme la Société John Howard du Canada, le Sous-comité reconnaît l'importance de différencier entre les activités de contrôle et les programmes et services qui ont pour but de modifier de façon durable le comportement des délinquants. Il appuie donc sans contredit l'objet du système correctionnel tel qu'énoncé à l'article 3 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Cet article reconnaît qu'une approche préconisant un dosage équilibré entre l'aide et le contrôle des délinquants est essentielle à la protection de la collectivité. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, le Sous-comité est d'avis que le Service correctionnel du Canada doit faire tout en son pouvoir

---

15 Mémoire, p. 10.

pour atteindre cet équilibre, bien qu'il soit conscient que ces objectifs sont souvent difficiles à concilier tant pour les agents, qui doivent porter à la fois le chapeau de surveillant et d'aidant, que pour les administrateurs pour qui la gestion quotidienne des pénitenciers nécessite la prise en compte de plusieurs éléments de contrôle.

3.5 Le Sous-comité a la ferme conviction que la meilleure façon de protéger la population est de préparer les délinquants à leur réinsertion sociale dans la collectivité. Il estime, à cet effet, que la *Loi* reconnaît à juste titre que toutes les interventions qui ont cours au sein du système correctionnel doivent être conçues et appliquées en vue de la réinsertion sociale éventuelle des délinquants.

3.6 Cela étant dit, puisque les délinquants qui se retrouvent incarcérés dans le réseau correctionnel fédéral sont souvent confrontés à des carences sociales (tel un niveau d'instruction insuffisant, un manque de compétences professionnelles, des problèmes de toxicomanie ou de santé mentale) qui les empêchent bien souvent de mener des vies productives dans la collectivité et que le traitement de ces carences permet efficacement de réduire la récidive criminelle, le Sous-comité est convaincu qu'il est tout à fait logique d'inciter et d'aider les délinquants qui ont reçu une sentence d'emprisonnement à devenir des citoyens respectueux des lois.

3.7 Bien qu'il n'ait pas été en mesure d'examiner en profondeur des programmes de réadaptation lors de son examen de la *Loi*, le Sous-comité souhaite formuler, dans les pages qui suivent, des recommandations générales qui touchent la réadaptation des délinquants et leur réintégration sécuritaire dans la collectivité. Ces recommandations, qui traitent des éléments indispensables à une planification correctionnelle efficace du point de vue de la diminution de la récidive criminelle, sont le fruit des témoignages que le Sous-comité a recueillis tout au long de son processus d'examen de la *Loi*, incluant également ses rencontres à huis clos avec des délinquants et des personnes qui œuvrent, soit à titre d'employé ou de bénévole, au sein du système correctionnel fédéral.

3.8 Les éléments traités dans ce chapitre sont :

- l'accès à un ensemble d'informations fiables en temps opportun sur les délinquants;
- l'adaptation des programmes de réadaptation aux besoins spécifiques des délinquants;
- les programmes de réadaptation au sein de la collectivité;
- la nécessité de prendre en compte les besoins propres aux délinquantes, aux délinquants autochtones, aux délinquants âgés, aux jeunes et aux délinquants souffrant de troubles sérieux de santé dans la mise en œuvre de programmes et de services de réadaptation.

UN MANDAT CLAIR POUR LE SERVICE CORRECTIONNEL

3.9 Dans le cadre de son mandat de gestion des détenus fédéraux, le Service correctionnel a pour responsabilité d'encourager et d'aider les délinquants à réintégrer la collectivité en tant que citoyens respectueux des lois en leur offrant des services et des programmes de réadaptation susceptibles de les aider à réintégrer avec succès la collectivité. Il doit donc, en plus de surveiller les délinquants et de répondre à leurs besoins fondamentaux en nourriture, vêtements, hébergement et services de santé, leur

offrir des programmes et des services susceptibles de les aider à modifier leur comportement. La *Loi* fait d'ailleurs mention à plusieurs reprises de cette responsabilité qui incombe au Service correctionnel du Canada :

> **Article 3.** Le système correctionnel vise à contribuer au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité [...] en aidant au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois.
>
> **Article 5**. Est maintenu le Service correctionnel du Canada, auquel incombent les tâches suivantes :
>
> [...]
>
> *(b)* la mise sur pied de programmes contribuant à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale;
>
> [...]
>
> **Article 76.** Le Service doit offrir une gamme de programmes visant à répondre aux besoins des délinquants et à contribuer à leur réinsertion sociale.

L'INFORMATION SUR LES DÉLINQUANTS

3.10 Étant donné qu'une bonne connaissance des problèmes auxquels font face les délinquants est indispensable à la gestion du risque en établissement et en communauté de même qu'à la mise en oeuvre de programmes efficaces du point de vue de la réduction de la récidive criminelle, le Service correctionnel doit pouvoir accéder en temps opportun à un ensemble d'informations fiables concernant les délinquants.

3.11 Pour être en mesure de remplir son mandat, le Service correctionnel procède donc à l'évaluation initiale de tous les délinquants qui lui sont confiés afin de cerner leurs besoins en matière de programmes de réadaptation et de surveillance dès leur admission en détention. La politique du Service correctionnel prévoit actuellement un délai maximum de 56 jours pour compléter cette évaluation[16] qui servira à déterminer dans quel établissement le délinquant devra purger sa peine[17] et à développer une planification correctionnelle qui lui convienne.

3.12 La planification correctionnelle a pour but d'aider le délinquant à modifier son comportement de manière à ce qu'il devienne un citoyen respectueux des lois. Présentée sous forme de plan détaillé, cette planification est construite sur la base des informations recueillies lors de l'admission du délinquant au pénitencier de même que sur celle des évaluations qui ont eu cours depuis son admission en détention. Le plan correctionnel comprend tous les programmes et traitements devant être suivis par le délinquant pendant toute la durée de sa peine ainsi que les objectifs qu'il doit atteindre par l'entremise de ces derniers.

3.13 Pour que le plan correctionnel s'avère efficace du point de vue de la réduction de la récidive criminelle, c'est-à-dire que les programmes et les traitements s'attaquent directement aux facteurs à l'origine du comportement criminel du délinquant, le Service correctionnel doit donc être en mesure de

---

16 Vérificateur général du Canada, « Chapitre 1. Service correctionnel Canada – La réinsertion sociale des délinquants », *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, avril 1999.

17 Le choix de l'établissement doit refléter le niveau de surveillance requis par le délinquant de même que les mesures de soutien et les programmes dont il a besoin.

déterminer ces facteurs sur la base d'informations fiables[18], les facteurs qui l'ont conduit à poser des actes criminels par le passé.

3.14 De l'avis du Barreau du Québec et du Dr Marnie Rice, psychologue et directrice des recherches à la division à sécurité maximale Oak Ridge du Penetanguishene Mental Health Centre, une information de qualité à cette étape du processus est indispensable afin d'assurer la protection de la collectivité, puisqu'elle permettra un classement adéquat du délinquant dans un établissement qui soit adapté à son niveau de sécurité et à ses besoins en matière de programmes de réadaptation et alimentera son dossier en vue d'une libération conditionnelle éventuelle.

3.15 Dans son mémoire au Sous-comité, le Dr Marnie Rice a souligné l'importance d'obtenir des renseignements fiables et complets sur les délinquants dans ces termes :

> Il est absolument essentiel d'obtenir le bon type de renseignements complets sur les délinquants pour faire une évaluation précise des risques. Les instruments les plus précis pour prédire la violence au sein de la population carcérale dépendent essentiellement de l'exactitude des renseignements obtenus auprès de plusieurs sources, fait qui a été reconnu dans l'élaboration de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*[19].

3.16 Selon le Barreau du Québec, il importe par ailleurs que ces informations soient transmises le plus rapidement possible au Service correctionnel afin que ce dernier soit en mesure de classer les délinquants dans un établissement où ils pourront accéder à des programmes de réadaptation qui répondent à leurs besoins. Aux dires de plusieurs témoins rencontrés lors de cette étude, des retards dans la transmission de l'information peuvent compromettre sérieusement la réadaptation des délinquants. Dans son mémoire, le Barreau du Québec fait la remarque suivante :

> [L]e classement d'un détenu doit se faire le plus rapidement possible afin de lui permettre d'accéder à des programmes de réadaptation propres à sa situation et qui ultimement, lui permettront de réintégrer la société en ne présentant plus de risque pour la collectivité[20].

3.17 Au cours de son examen de la *Loi*, le Sous-comité a appris que le Service correctionnel éprouvait de la difficulté à obtenir en temps opportun toutes les informations nécessaires à une évaluation initiale efficace des délinquants qui lui sont confiés. Tel que noté précédemment, cette situation est susceptible de mener à une évaluation imprécise des risques que représentent les délinquants et de leurs besoins particuliers en matière de programmes de même qu'à des décisions inappropriées en matière de mise en liberté sous condition. Ayant pris connaissance du plus récent rapport du vérificateur général du Canada sur le processus de réinsertion sociale des délinquants[21] et considéré les remarques de plusieurs témoins

---

18 Cette question sera traitée plus en profondeur dans la prochaine section du présent chapitre.

19 Mémoire, p. 4.

20 Mémoire, p. 7.

21 Le vérificateur général du Canada a fait l'analyse des lacunes en matière d'information dans le cadre de son plus récent rapport. Vérificateur général du Canada, « Chapitre 1. Service correctionnel Canada – La réinsertion sociale des délinquants », *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, avril 1999.

qui ont soulevé des lacunes en cette matière[22], le Sous-comité reconnaît que les problèmes en matière d'échange d'informations entre les différentes composantes du système de justice pénale peuvent avoir une incidence négative sur le processus de réinsertion sociale et que l'obtention, en temps opportun, de renseignements complets et de qualité sur les délinquants est indispensable à une planification correctionnelle efficace. Il juge néanmoins que les problèmes soulevés par les divers témoins ne relèvent pas de la *Loi* elle-même, puisqu'elle reconnaît l'importance de la communication des renseignements[23], mais bien de sa mise en œuvre. En conséquence, le Sous-comité estime que la meilleure façon de résoudre les problèmes en matière d'échange d'informations est d'inciter le Service correctionnel à poursuivre les efforts qu'il a entrepris jusqu'à maintenant afin d'améliorer le partage des informations entre les diverses composantes du système de justice pénale. Notons que le Service correctionnel a déjà signé des ententes officielles en matière de communication de renseignements avec la Commission nationale des libérations conditionnelles et des organismes provinciaux de neuf provinces.

3.18 À la lumière de ce qui précède et considérant par ailleurs qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer l'échange des informations entre les différentes composantes du système de justice pénale, le Sous-comité présente la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 6

Le Sous-comité recommande au Service correctionnel du Canada d'augmenter ses efforts et d'allouer plus de ressources afin 1) d'obtenir plus rapidement l'information jugée nécessaire à une évaluation initiale des délinquants qui soit efficace du point de vue de leur réintégration sécuritaire dans la collectivité et, 2) de s'assurer que l'information qu'il reçoit est exacte et complète.

DES PROGRAMMES ADAPTÉS AUX BESOINS DES DÉLINQUANTS

3.19 Au cours de son examen de la *Loi*, le Sous-comité a également pris connaissance des éléments de la programmation correctionnelle et communautaire qui favorisent la réadaptation des délinquants et leur réinsertion sociale dans la collectivité[24]. Des témoins ont sur ce point indiqué aux membres du Sous-comité que les programmes de réadaptation qui protègent le mieux la population de la récidive criminelle sont ceux qui ciblent les besoins criminogènes du délinquant et qui adaptent le niveau d'intervention au niveau de risque de récidive associé au délinquant.

---

22 Parmi les organismes ou les témoins qui ont soulevé des lacunes en matière d'information, mentionnons l'Association canadienne de justice pénale, le Barreau du Québec, la Commission ontarienne des libérations conditionnelles, la Criminal Lawyers Association, Mme Charlene Mandell et le Dr Marnie Rice.

23 Voir le paragraphe 23 (1) de la *Loi*.

24 Pour plus d'information concernant les caractéristiques des programmes de traitement efficaces, consulter : D. Andrews, J. Bonta et R. D. Hoge, « Classification for Effective Rehabilitation : Rediscovering Psychology », *Criminal Justice and Behavior*, 1990, vol. 17, p. 19-52.

EN CONSTANTE ÉVOLUTION

3.20 Divers témoins, dont la Société John Howard du Canada et la Société John Howard de Terre-Neuve, ont souligné, en ces termes, l'importance d'offrir des programmes d'intervention qui s'attaquent aux facteurs à l'origine du comportement criminel des délinquants :

> Il faut cibler les besoins criminogènes, ces facteurs de risque reliés au comportement qui, lorsqu'ils sont changés, sont reliés à des modifications dans le comportement criminel; il s'agit notamment des attitudes et des sentiments antisociaux, de la fréquentation de pairs procriminels, de la toxicomanie et de l'incapacité de résoudre des problèmes. Il a été démontré que les programmes qui ciblent ces facteurs reliés au comportement sont les plus prometteurs pour réduire la récidive[25].

> Les chances de succès de la mise en liberté graduelle peuvent être accrues en mettant en œuvre des programmes correctionnels efficaces qui prennent en compte les facteurs relatifs au comportement des détenus qui leur ont fait commettre des infractions[26].

3.21 Lors de son témoignage à Halifax, Terry Carlson de la Société John Howard de Terre-Neuve a pour sa part souligné l'importance d'adapter l'intensité des interventions en fonction du risque de récidive associé à chaque délinquant. Il a soutenu que pour être efficaces du point de vue de la réduction de la récidive criminelle, les programmes offerts aux délinquants doivent être orientés et organisés en fonction du risque qu'ils représentent pour la collectivité. Il a ainsi soutenu que plus le délinquant est considéré à risque élevé de récidive, plus l'intensité de l'intervention doit être grande et que, conformément à ce principe de réduction efficace de la récidive, le Service correctionnel doit concentrer ses efforts sur la mise en œuvre de programmes à l'intention des détenus considérés à risque moyen ou élevé de récidive.

3.22 Cela étant dit, le Sous-comité est d'avis que la société est mieux protégée si les programmes de réadaptation mis en œuvre par le Service correctionnel sont efficaces et pertinents. Il considère donc essentiel que ce dernier travaille de façon à ce que le choix et la fréquence des programmes d'intervention offerts aux délinquants concordent avec leurs besoins criminogènes et le niveau de risque de récidive qu'ils représentent pour la collectivité.

3.23 Ayant pris connaissance, lors de ses visites de pénitenciers, du principe d'orientation et d'organisation des interventions auprès des délinquants, le Sous-comité souhaite d'ailleurs encourager le Service correctionnel à poursuivre ses efforts afin de différencier les interventions auprès des délinquants en fonction du risque qu'ils représentent pour la collectivité.

3.24 Selon le Sous-comité, ce principe de différenciation reconnaît l'importance de la réinsertion sociale des délinquants tout en réduisant le risque de compromettre la sécurité de la population. Ce principe, tel que défini dans le *Guide de gestion de cas* du Service correctionnel, s'applique comme suit :

> Délinquant ayant un haut potentiel de réinsertion sociale : Dans ces cas, on devrait privilégier une intervention axée sur la mise en liberté. L'intervention de faible intensité devrait être envisagée en établissement (lorsque nécessaire); s'il existe des besoins d'intervention de base reliés à la Stratégie correctionnelle, i.e. compétences psychosociales, le traitement de la toxicomanie, de la délinquance sexuelle ou de la violence familiale, et l'alphabétisation, ceux-ci devraient être appliqués en communauté
>
> Délinquant ayant un potentiel de réinsertion sociale modéré : Dans ces cas, on doit combiner une intervention en établissement et en communauté; les programmes de base visant strictement à rendre

---

25 Mémoire, Société John Howard de Terre-Neuve, p. 5.

26 Mémoire de la Société John Howard du Canada, p. 10.

> le risque acceptable pour la sécurité du public doivent être appliqués en établissement et suivis en communauté par d'autres programmes de base ou de programmes de plus faible intensité (prévention de la rechute, maintien des acquis).
>
> Délinquant ayant un faible potentiel de réinsertion sociale : Les interventions de base (Stratégie correctionnelle) doivent être appliquées en établissement avant la mise en liberté et se poursuivre en communauté[27].

3.25 Le Sous-comité estime par ailleurs essentiel que le Service correctionnel encourage les délinquants qu'il a sous sa charge à passer graduellement d'un établissement à sécurité supérieure à un établissement à sécurité moindre avant de se voir octroyer une libération sous condition dans la collectivité. Selon le Sous-comité, cette diminution progressive du niveau de surveillance des délinquants reconnaît également l'importance de la réinsertion sociale des délinquants tout en réduisant le risque de compromettre la sécurité de la population. Le Sous-comité encourage donc le Service correctionnel à faire connaître aux délinquants les avantages qu'ils auraient à se retrouver dans un établissement correctionnel offrant une sécurité moindre et ce, tant du point de vue de leur réinsertion sociale que de l'augmentation de leurs chances de bénéficier d'une mise en liberté sous condition.

LES PROGRAMMES DE RÉADAPTATION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ

3.26 Comme moyen de réduire la récidive criminelle, les programmes communautaires ont été considérés par certains témoins comme étant, dans bien des cas, plus efficaces que les programmes offerts au sein des établissements carcéraux. Dans son mémoire, la Société John Howard de Terre-Neuve a ainsi soutenu qu' : « Il est important de mettre en œuvre d'excellents programmes en milieu carcéral, mais les recherches effectuées montrent qu'il est encore plus efficace de mettre en œuvre des programmes communautaires[28] ». Soulignant pour sa part que les problèmes auxquels sont confrontés les délinquants sont souvent d'ordre social, l'Association des services de réhabilitation sociale du Québec a soutenu dans son mémoire que l'établissement carcéral n'est souvent pas le meilleur endroit pour régler ces problèmes[29].

3.27 Tel que noté précédemment, le Sous-comité considère qu'une approche favorisant la réduction de la récidive criminelle implique tout autant l'offre de programmes de réadaptation au sein de la collectivité qu'une surveillance appropriée. Il a donc été particulièrement sensible au fait que plusieurs témoins aient fait état de l'insuffisance des programmes et des ressources communautaires affectés à l'encadrement des délinquants.

3.28 Thomas Hoban, président du Conseil correctionnel communautaire de Miramichi au Nouveau-Brunswick, a fait part au Sous-comité du manque de programmes communautaires en ces termes :

> Il y a un grave déséquilibre entre les programmes offerts en établissement carcéral et ceux offerts dans la communauté. En fait, il y a beaucoup de programmes dans les établissements carcéraux, mais rien

---

27 Cette pratique est définie dans le *Guide de gestion de cas* du Service correctionnel du Canada, édition février 1999, « 700-00 Introduction – Processus de réinsertion sociale », p.6-7.

28 Mémoire, p. 5.

29 Mémoire, p. 2.

> au sein des communautés. Il existe certains programmes en milieu urbain, mais aucun en région rurale au Canada. Les détenus qui participent à des programmes en établissement n'ont accès à aucun programme de suivi après leur remise en liberté[30].

3.29 Le Sous-comité a également pris connaissance des lacunes en matière de programmes communautaires qui ont été soulignées récemment par le vérificateur général du Canada. Dans son rapport déposé au Parlement en avril 1999, ce dernier affirmait :

> Bien que le Service ait assuré une continuité entre les programmes de réadaptation en établissement et dans la collectivité, sa capacité d'offrir ces programmes dans la collectivité ne lui permet pas de répondre aux besoins de l'heure[31].

3.30 Le Sous-comité est d'avis que la réintégration des délinquants dans la collectivité serait grandement facilitée si les programmes auxquels ils participaient en milieu carcéral leur étaient également offerts au sein de la collectivité. Cette programmation continue est essentielle, selon lui, puisque s'il n'y a pas de programmes au sein de la collectivité pour poursuivre le travail accompli dans l'institution, les chances que les délinquants retombent dans leurs habitudes criminelles demeurent importantes. Rappelons à cet égard que l'importance de la programmation continue est reconnue depuis longtemps et qu'une des raisons ayant justifié, dans les années 1970, le transfert des responsabilités en matière de surveillance des délinquants en liberté sous condition de la Commission nationale des libérations conditionnelles au Service correctionnel du Canada était qu'on voulait assurer la continuité des programmes au sein de la collectivité.

RECOMMANDATION 7

Le Sous-comité recommande au Service correctionnel du Canada d'augmenter ses efforts et d'allouer plus de ressources en matière de programmes communautaires afin de s'assurer que les délinquants en liberté sous condition reçoivent le soutien jugé nécessaire à une réinsertion sociale réussie.

3.31 Considérant l'importance des programmes de réadaptation, le Sous-comité tient à mentionner qu'il accueille favorablement l'annonce du solliciteur général du Canada concernant les ressources qui seront affectées aux programmes dans l'année à venir. Lors de son témoignage à Ottawa, le 31 mai 1999, le solliciteur général s'est exprimé ainsi : « Dans l'année à venir, le Ministère entend élargir les programmes communautaires qui offrent du traitement, de la formation et de la surveillance aux délinquants libérés sous condition[32] ».

DES GROUPES SPÉCIAUX QUI ONT DES BESOINS SPÉCIAUX

3.32 La *Loi* accorde au Service correctionnel et à la Commission nationale des libérations conditionnelles « une marge de manœuvre sur le plan législatif et opérationnel, pour faire en sorte que les

---

30 Mémoire, p. 1.

31 Vérificateur général du Canada, « Chapitre 1. Service correctionnel Canada – La réinsertion sociale des délinquants », *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, avril 1999.

32 *Témoignages*, 31 mai 1999, 15:40.

programmes, les traitements et les décisions adoptés répondent aux besoins et aux cas particuliers de la clientèle correctionnelle et des groupes qui la composent[33] ».

3.33 Bien que le Sous-comité comprenne les raisons justifiant une reconnaissance plus explicite dans la *Loi* des problèmes qui touchent les délinquantes et les délinquants autochtones — entre autres par l'établissement de critères précis afin d'assurer que les politiques et les pratiques répondent aux besoins particuliers de ces deux groupes — il souhaite que les besoins spéciaux propres aux jeunes[34], aux délinquants âgés de même qu'aux délinquants souffrant de problèmes de santé sérieux soient explicitement reconnus dans la *Loi*. Ces groupes de délinquants méritent d'être mentionnés dans la *Loi* et ce, même si le Sous-comité est conscient que la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel reconnaissent déjà les besoins propres à ces groupes dans leurs pratiques. De l'avis du Sous-comité, ces modifications permettraient d'assurer une visibilité aux besoins particuliers de ces groupes.

3.34 Le Sous-comité est donc d'avis qu'il importe de modifier l'énoncé de principes qui doit guider le Service correctionnel du Canada ainsi qu'une disposition prévue dans la section des dispositions générales concernant la Commission nationale des libérations conditionnelles de façon à ce que la *Loi* reconnaisse explicitement les besoins et les problèmes propres à ces groupes de délinquants.

RECOMMANDATION 8

Le Sous-comité recommande de modifier l'alinéa 4(*h*) et le paragraphe 151(3) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* par l'ajout des délinquants âgés, des délinquants qui souffrent de problèmes sérieux de santé de même que des jeunes à la liste des groupes de délinquants considérés comme ayant des besoins spéciaux.

3.35 Les problèmes que posent la prise en charge et la gestion des délinquants autochtones et des délinquantes pour le Service correctionnel et la Commission ont fait l'objet de plusieurs études par le passé. Ces dernières ont d'ailleurs bien souvent permis d'améliorer nos connaissances concernant les besoins spécifiques de ces populations de même que les services correctionnels qui leur sont destinés.

3.36 Malgré les progrès réalisés depuis quelques années et bien que l'alinéa 4(*h*) et le paragraphe 151(3) de même que les articles 77 et 80 à 85 de la *Loi* reconnaissent déjà l'importance d'offrir des programmes et des services adaptés aux besoins particuliers des délinquantes et des délinquants autochtones au sein du système correctionnel, le Sous-comité est d'avis qu'il reste beaucoup à faire afin d'améliorer la situation de ces deux populations correctionnelles dans nos pénitenciers. La section qui suit traite donc de ces deux populations et des recommandations du Sous-comité en matière de services et de programmes offerts aux femmes et aux Autochtones au sein du système correctionnel.

---

33 Solliciteur général du Canada, Rapport global, *Pour une société juste, paisible et sûre*, Rapport du groupe de travail sur la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, 1998, p. 163.

34 Il importe à ce sujet de noter que lors de son témoignage devant le Sous-comité, Susan Reid-MacNevin, professeure agrégée et directrice du Département de criminologie et de justice pénale à l'Université St-Thomas de Fredericton, a souligné l'importance de considérer les jeunes contrevenants comme une population ayant des besoins particuliers.

3.37 Quant à la situation des délinquantes sous juridiction fédérale, il est important de noter qu'elles représentent environ 2 à 3 p. 100 de l'ensemble des délinquants condamnés à une peine de juridiction fédérale. Leur nombre rend donc difficile la prestation de programmes et de services efficaces du point de vue de leur réinsertion sociale dans la collectivité. Plusieurs études ont d'ailleurs démontré que les femmes délinquantes n'ont pas accès à des programmes et des services comparables à ceux offerts à la population carcérale masculine.

3.38 Il ne faut donc pas se surprendre du fait que le Sous-comité ait entendu parler maintes fois, au cours des audiences qu'il a tenues, de l'insuffisance des programmes et des services destinés aux femmes et ce, bien qu'en général la plupart des témoins aient fait état d'une amélioration générale de la situation des femmes au sein du système correctionnel depuis la création des établissements régionaux pour femmes.

3.39 Lors de ses visites de pénitenciers à travers le pays, le Sous-comité a également constaté que les programmes destinés aux femmes délinquantes étaient insuffisants. Il est donc particulièrement sensible aux remarques faites par certains témoins, dont Lisa Addario de la National Associations Active in Criminal Justice, Marie-Andrée Bertrand de l'École de criminologie de l'Université de Montréal de même que Kim Pate de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, qui ont soutenu que le manque flagrant de programmes et de services adéquats destinés aux délinquantes constituait un préjudice défavorable envers elles.

3.40 Compte tenu de leur petit nombre au sein de la population carcérale, le Sous-comité reconnaît la difficulté pour le Service correctionnel d'assurer des programmes diversifiés pour les délinquantes. Concernant les femmes incarcérées dans les pénitenciers à sécurité maximale, le rapport du Groupe de travail sur la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* a souligné:

> Le petit nombre de participantes a souvent pour effet d'empêcher l'application de programmes ou d'en réduire l'efficacité. De ce fait, la plupart des femmes bénéficient d'une aide individuelle (par exemple, sur le plan scolaire) et d'un counseling individualisé, ce qui n'est pas vraiment une chose souhaitable ni, dans bien des cas, efficace dans la réduction du risque[35].

3.41 La Société Saint-Léonard du Canada a toutefois mis en garde le Sous-comité contre une analyse entièrement fondée sur la rentabilité des programmes destinés aux femmes :

> Il n'existe aucune solution rentable en matière de services correctionnels pour les femmes. Leur nombre ne permet pas de faire des économies d'échelles. Toutefois, par le recours à des pratiques optimales dans les programmes destinés aux femmes, nous ouvrirons la voie à des améliorations des services correctionnels pour les hommes et pourrons voir une intégration réussie des femmes dans leurs collectivités, autant de mesures qui sont à l'avantage de tous[36].

3.42 De l'avis du Sous-comité, le petit nombre de femmes délinquantes ne constitue pas une raison valable pour ne pas travailler de façon à ce que les femmes puissent obtenir des services qui faciliteront leur réintégration dans la communauté en tant que citoyennes respectueuses des lois. Cette reconnaissance des difficultés auxquelles fait face le Service correctionnel ne doit donc pas justifier l'abandon d'une recherche constante de solutions.

---

35 Solliciteur général du Canada, Rapport global, *Pour une société juste, paisible et sûre*, Rapport du groupe de travail sur la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, 1998, p. 186.

36 Mémoire, p. 8.

3.43 Bien que le Sous-comité reconnaisse les efforts faits par le Service correctionnel pour pallier à ce problème depuis le dépôt, en 1990, du rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale, intitulé *La création de choix*, et la création du poste de sous-commissaire pour les femmes suite à une recommandation de madame la juge Louise Arbour dans son rapport de 1996, il estime que le Service correctionnel doit poursuivre ses efforts de façon à ce que les femmes incarcérées dans le système correctionnel fédéral aient accès à des programmes et des services qui favorisent leur réinsertion sociale réussie dans la collectivité.

3.44 À cet égard, le Sous-comité estime particulièrement urgent que la sous-commissaire pour les délinquantes planifie avec le Service correctionnel du Canada la mise en œuvre de plusieurs programmes modernes de travail et de formation dans les établissements correctionnels pour femmes et dans la collectivité. Ces programmes devront, tel que prévu à l'alinéa 4(*h*) et à l'article 77 de la *Loi*, être adaptés aux besoins spécifiques des délinquantes et favoriser leur réinsertion sociale au sein de la collectivité.

3.45 En ce qui concerne les délinquants autochtones, les chiffres publiés par le solliciteur général dans son rapport global sont alarmants. Selon ces données, alors que les Autochtones représentent environ 3 p. 100 de la population canadienne, ils représentent 12 p. 100 de l'ensemble des délinquants sous responsabilité fédérale. En outre, les données démontrent que les délinquants autochtones purgent généralement une plus longue partie de leur sentence en établissement plutôt qu'en collectivité et font plus souvent l'objet d'un renvoi en vue d'un examen pour le maintien en incarcération.

3.46 À plusieurs reprises, des études ont permis de démontrer que les programmes existants et les modes de gestion du Service correctionnel ne répondaient pas toujours aux besoins spécifiques des délinquants autochtones et que, par conséquent, le Service correctionnel devait reconnaître les particularités de cette population afin d'assurer que les délinquants autochtones puissent bénéficier de services correctionnels et de programmes favorisant leur réinsertion sociale en tant que citoyens respectueux des lois.

3.47 Aujourd'hui, la *Loi* reconnaît que l'approche générale du Service correctionnel et la mise en œuvre de programmes de réadaptation et de réinsertion sociale doivent être sensibles à la culture autochtone ce qui, selon plusieurs témoins rencontrés, constitue une amélioration importante du système correctionnel. Néanmoins, au cours de son examen, le Sous-comité a également entendu des témoins dénoncer le manque de programmes adaptés aux besoins des délinquants autochtones et souligner les problèmes propres à la population autochtone sous juridiction fédérale.

3.48 Compte tenu du fait que le Sous-comité croit que la mise en œuvre de programmes et de services qui répondent aux besoins particuliers des Autochtones est essentielle à une planification correctionnelle efficace du point de vue de la réduction de la récidive, il recommande que soit créé au sein du Service correctionnel du Canada un poste de sous-commissaire pour les délinquants autochtones semblable à celui déjà existant pour les délinquantes sous juridiction fédérale, afin d'améliorer les services correctionnels pour Autochtones. Le sous-commissaire devrait être chargé d'étudier, d'analyser et de tenter de résoudre les problèmes qui touchent particulièrement les délinquants autochtones au sein du système correctionnel. De l'avis du Sous-comité, il devrait ainsi être chargé de la planification, de l'élaboration des politiques et des programmes, du contrôle et de l'examen des opérations du Service correctionnel de même que de la supervision des études et des travaux de recherche qui traitent des

délinquants autochtones. En tant que membre du comité de direction du Service correctionnel du Canada, il devrait par ailleurs participer, au même titre que la sous-commissaire pour les femmes, à toutes les décisions qui ont des répercussions directes ou indirectes sur la population autochtone au sein du système correctionnel.

RECOMMANDATION 9

Le Sous-comité recommande au Service correctionnel du Canada de créer un poste de sous-commissaire pour les délinquants autochtones, doté de pouvoirs et de responsabilités semblables à ceux du sous-commissaire pour les femmes.

3.49 Comme il est mentionné en introduction de ce chapitre, le Sous-comité n'a pas été en mesure de procéder à une analyse en profondeur des programmes offerts par le Service correctionnel. Ayant par ailleurs constaté au cours de son examen que les rapports du vérificateur général du Canada portant sur la réinsertion sociale des délinquants de novembre 1996 et d'avril 1999 ne comportent aucune vérification du processus de réinsertion sociale destiné particulièrement aux délinquantes et aux délinquants autochtones, le Sous-comité est d'avis qu'une analyse en profondeur des programmes et des services offerts pour ces populations correctionnelles pourrait s'avérer d'une grande utilité tant pour le Service correctionnel que pour ces populations correctionnelles et la population dans son ensemble.

3.50 Le Sous-comité estime donc essentiel que le vérificateur général du Canada procède à une vérification afin de cerner les forces et les faiblesses du processus actuel de réinsertion sociale destiné à ces deux populations correctionnelles.

RECOMMANDATION 10

Le Sous-comité recommande que le vérificateur général du Canada procède à une évaluation du processus de réinsertion sociale destiné aux délinquantes de même qu'à une évaluation du processus de réinsertion sociale destiné aux délinquants autochtones au sein du système correctionnel fédéral compte tenu du fait que dans le cadre de ses vérifications précédentes du processus de réinsertion sociale, il n'a pas examiné le cas des délinquantes ni les questions qui sont propres aux délinquants autochtones.

CHAPITRE 4 : LA PROTECTION DU PUBLIC ET LA RÉINSERTION PROGRESSIVE DES DÉLINQUANTS DANS LA COLLECTIVITÉ

4.1 La mise en liberté progressive des délinquants dans la collectivité constitue, pour le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles, un instrument essentiel en vue d'assurer la protection du public canadien. Parce qu'elle permet de faciliter la transition du délinquant entre l'établissement carcéral et la collectivité tout en lui assurant une surveillance et une assistance propres à favoriser sa réinsertion sociale en tant que citoyen respectueux des lois, elle est d'ailleurs considérée comme le moyen le plus sûr de contrôler la récidive criminelle. Comme l'a mentionné Terry Carlson de la Société John Howard de Terre-Neuve lors de son témoignage devant le Sous-comité, il s'agit en conséquence de l'outil le plus efficace pour réintégrer des contrevenants dans la collectivité tout en réduisant le risque de compromettre la sécurité de la population.

4.2 De l'avis du Sous-comité, la libération progressive des délinquants dans la collectivité constitue par ailleurs la suite logique du processus de réadaptation et de réinsertion sociale des délinquants qui débute à l'intérieur des établissements carcéraux. Tel que l'a souligné la Société John Howard du Canada, il faut reconnaître que même si la peine purgée dans l'établissement représente une occasion de transmettre un enseignement aux délinquants, seule la libération progressive peut permettre de vérifier, tout en réduisant les risques de récidive, les apprentissages qu'ils ont faits depuis leur admission en détention. La Société John Howard du Canada a formulé à cet égard l'observation suivante :

> Les aspects théoriques sont transmis dans le cadre des programmes correctionnels, tandis que la réinsertion sociale graduelle fournit l'occasion d'appliquer ces aspects théoriques sous surveillance dans la collectivité. Les programmes correctionnels de réinsertion sociale sont similaires à l'enseignement du tennis à bord d'un sous-marin. Vous pouvez y enseigner les règles et les aspects théoriques, mais vous n'avez pas l'occasion de les pratiquer[37].

4.3 Parce que la réinsertion progressive des délinquants dans la collectivité s'inscrit tout autant que les programmes de réadaptation dans cette recherche de protection de la collectivité, il n'est donc pas surprenant de constater que les témoignages et les mémoires reçus par le Sous-comité encouragent, pour la plupart, l'usage de la mise en liberté sous condition. Voici quelques exemples :

> S'ils sont bien gérés, les programmes de mise en liberté graduelle sont la meilleure méthode connue pour réduire la récidive. Le fait d'omettre d'inscrire les détenus à ces programmes augmente les risques pour la collectivité et c'est contraire à l'objet de la *Loi*. On devrait donc s'attendre à ce que tous les délinquants, lorsqu'ils quittent la prison, soient inscrits à un programme approprié de mise en liberté graduelle[38].

> La documentation montre clairement que les délinquants qui participent à un processus de planification de la mise en liberté graduelle réussissent beaucoup mieux leur transition vers la

---

37 Mémoire, p. 3.

38 Mémoire, Société John Howard du Canada, p. 11.

> communauté et un comportement respectueux de la *Loi* que ceux qui n'ont pu bénéficié de mesures de transition de ce genre[39].
>
> Nous croyons qu'un suivi approprié en milieu communautaire au moyen de solides programmes de mise en liberté graduelle sont des éléments essentiels de la protection durable de la société, particulièrement lorsqu'on souhaite réhabiliter des contrevenants à risque élevé[40].
>
> En maintenant une personne en détention jusqu'à l'expiration de son mandat, nous ne profitons pas de la possibilité d'utiliser l'instrument efficace de la mise en liberté graduelle assortie d'une surveillance et de contrôles et en prévoyant que le détenu suivra un traitement[41].

4.4 Cela étant dit, dans ce chapitre, le Sous-comité ne remet aucunement en question l'importance du système de mise en liberté sous condition. Influencé par les témoignages qu'il a recueillis lors de son processus d'examen de la *Loi*, il y présente plutôt des recommandations qui ont pour but de :

- renforcer le caractère discrétionnaire de la libération sous condition;
- établir plus clairement les pouvoirs décisionnels de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du Service correctionnel du Canada en matière de libération sous condition;
- étendre la portée de certains programmes de libération sous condition.

4.5 De manière générale, le Sous-comité considère que, dans sa forme actuelle, le système repose sur un ensemble de règles trop complexes et que les dispositions traitant de la libération d'office offrent présentement la possibilité de libérer des détenus dans la collectivité de façon trop automatique. À partir de ces prémisses, le Sous-comité propose donc que des changements soient apportés au système de mise en liberté sous condition actuellement en vigueur dans le système correctionnel fédéral.

UNE DISTINCTION CONSIDÉRÉE NÉCESSAIRE ENTRE LA LIBÉRATION D'OFFICE ET LES AUTRES TYPES DE MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

4.6 Tel que mentionné dans l'introduction de ce rapport, un délinquant condamné à une peine d'emprisonnement de juridiction fédérale peut, à l'heure actuelle, se voir octroyer cinq différents programmes de mise en liberté sous condition : la permission de sortir, le placement à l'extérieur, la semi-liberté, la libération conditionnelle totale et la libération d'office. Bien que ces programmes partagent un objectif commun en ce qui a trait à la réintégration sécuritaire des délinquants dans la collectivité, il faut voir cependant que la libération d'office s'avère le seul programme qui est présumé automatique aux termes de la *Loi*. Le paragraphe 127(1) prévoit en effet que la plupart des détenus ont le droit d'être mis en liberté après avoir purgé les deux tiers de leur peine et de le demeurer jusqu'à son expiration légale. Ce paragraphe prévoit :

> Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, l'individu condamné ou transféré au pénitencier **a le droit d'être mis en liberté** à la date fixée conformément au présent article et de le demeurer jusqu'à l'expiration légale de sa peine.

---

39 Mémoire, Susan Reid-MacNevin, directrice du Département de criminologie et de justice pénale de l'Université St-Thomas à Fredericton, p. 2.

40 *Témoignages*, Terry Carlson, Société John Howard de Terre-Neuve, 18 mars 1999, 12:05.

41 Mémoire, Société John Howard de Terre-Neuve, p. 7.

4.7 Cela dit, des dispositions de la *Loi* fournissent présentement au Service correctionnel et à la Commission nationale des libérations conditionnelles la possibilité de contrôler la mise en liberté d'office des détenus jugés dangereux. La *Loi* prévoit en effet que les détenus purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité ou une peine d'une durée indéterminée ne sont pas admissibles au programme de mise en liberté sous condition. Elle prévoit également que le Service correctionnel peut, avant la date prévue de la libération d'office d'un détenu, référer son dossier à la Commission pour fin d'examen en vue du maintien en incarcération s'il estime que ce détenu est susceptible de commettre, avant l'expiration légale de sa peine, soit :

- une infraction causant la mort ou un dommage grave à une autre personne;
- une infraction d'ordre sexuel à l'égard d'un enfant; ou
- une infraction grave en matière de drogue.

4.8 Tel que prévu dans la législation actuelle, la Commission nationale des libérations conditionnelles pourra alors, lors d'une audience, autoriser la libération d'office du détenu, assortir la libération d'office de conditions appropriées ou encore décider de maintenir le détenu en incarcération jusqu'à la fin de sa peine[42].

4.9 Compte tenu des dispositions prévues dans la *Loi*, le problème que pose la libération d'office ne réside donc pas dans le manque de mécanismes pour contrôler la libération automatique des délinquants qui risquent de commettre des infractions jugées graves aux termes des annexes de la *Loi*, mais bien dans l'impossibilité pour le Service et la Commission de procéder à une sélection des détenus qui soit aussi stricte que celle qui a cours lors de l'analyse des dossiers en vue de toutes autres formes de mise en liberté sous condition.

4.10 Il importe effectivement de reconnaître que, malgré ces dispositions légales, plusieurs délinquants ont présentement le droit de purger le dernier tiers de leur peine sous surveillance et sous réserve de conditions précises dans la collectivité sans avoir eu à démontrer qu'ils méritaient d'être remis en liberté, comme c'est le cas pour toutes les autres formes de mise en liberté sous condition. Ce type de libération se distingue donc des autres types de libération en ce sens que la présomption est en faveur de la libération plutôt que du maintien en incarcération.

4.11 Dans les faits, cette différence fait en sorte que certains détenus qui refusent de participer à des programmes de réadaptation et qui ne respectent pas les règles de l'établissement, mais qui ne présentent pas un risque de commettre une infraction causant la mort ou un dommage grave à une personne, une infraction d'ordre sexuel à l'égard d'un enfant, ou une infraction grave en matière de drogue avant la fin de leur mandat d'emprisonnement, se verront libérés après avoir purgé les deux tiers de leur peine sans que leur cas ait fait l'objet d'un examen approfondi de la part du Service correctionnel et de la Commission nationale des libérations conditionnelles. À l'heure actuelle, il est d'ailleurs possible que les délinquants libérés d'office qui ont refusé de participer au processus de réinsertion sociale puissent avoir

---

[42] La Commission nationale des libérations conditionnelles réexamine tous les ans le dossier des détenus qui ont été maintenus en incarcération. À l'issue de ce réexamen, elle peut soit confirmer l'ordonnance de maintien en incarcération, soit l'annuler. L'annulation permettra alors la libération d'office du détenu, libération qui pourra être assortie d'une condition de résider dans un établissement communautaire.

moins de conditions attachées à leur libération que certains délinquants qui ont bénéficié de la libération conditionnelle.

4.12 L'Association canadienne des policiers a illustré ainsi la situation qui prévaut actuellement dans le système de libération sous condition: « Même si le contrevenant refuse carrément de participer aux programmes de réhabilitation et affiche un comportement agressif en milieu carcéral, il peut être libéré d'office après avoir purgé les deux tiers de sa peine[43] ». La Commission nationale des libérations conditionnelles ne peut envisager le maintien que si le Service correctionnel recommande cette mesure.

4.13 À la lumière de ce qui précède, il ne faut donc pas se surprendre du fait que plusieurs agents qui travaillent quotidiennement auprès des détenus fédéraux ont exprimé beaucoup de frustration face à cette forme de mise en liberté sous condition. À leur avis, aucun détenu ne devrait être mis en liberté d'office et ce, d'autant plus que la libération présomptive provoque chez certains délinquants une attitude non coopérative à l'égard du processus de réinsertion sociale. Selon ces agents, certains détenus, ayant pris conscience qu'ils seront de toute façon libérés d'office, préfèrent purger une plus longue partie de leur sentence en institution sans se sentir obligés de participer aux programmes et de coopérer avec les agents qui œuvrent au sein des établissements[44].

4.14 Le Sous-comité partage les préoccupations des agents : il considère en effet qu'aucun détenu ne devrait être libéré automatiquement d'un pénitencier et que les règles qui régissent présentement la libération d'office font en sorte de banaliser le comportement des détenus en établissement.

4.15 Divers témoins, y compris le Service correctionnel, expliquent cette différence importante entre la libération d'office et les autres types de libération sous condition par le fait que la libération d'office est une mesure de dernier recours qui vise avant tout la protection de la société. Le raisonnement qui sous-tend cette position étant que la libération d'office permet d'éviter que des détenus se retrouvent libérés sans surveillance à la fin de leur peine. Il faut en effet rappeler à cet égard que la plupart des délinquants condamnés à l'emprisonnement retourneront vivre un jour ou l'autre en société, et qu'à l'expiration de leur peine d'emprisonnement l'État ne dispose plus alors des pouvoirs nécessaires pour assurer leur surveillance et leur contrôle.

4.16 Malgré le fait que le Sous-comité remet en question les règles qui régissent la libération d'office, celui-ci est néanmoins d'avis que ce type de libération est de loin préférable pour la sécurité du public à la libération du détenu sans surveillance à la fin du mandat d'emprisonnement. Le Sous-comité considère en effet que la libération d'office, parce qu'elle permet une période de transition sous surveillance entre le pénitencier et la communauté, est essentielle à la réintégration sécuritaire des délinquants dans nos collectivités. Rappelons à cet effet que lorsque le délinquant est en liberté sous condition, le risque de récidive continue à être géré par un agent de libération conditionnelle, et qu'à tout moment, sa libération peut être suspendue par cet agent que ce soit suite à la commission d'une nouvelle infraction ou suite à la violation d'une des conditions de sa libération.

---

43 Mémoire, p. 12.

44 En ce qui concerne les autres formes de libération sous condition, il importe de reconnaître, comme l'a mentionné Louis Théorêt de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles lors de son témoignage, que les délinquants refusant de participer à des programmes de réadaptation ont moins de chances d'obtenir une libération sous condition autre que la libération d'office.

4.17 Ceci étant dit, le Sous-comité considère que la libération d'office, telle que prévue dans la législation actuelle, permet de libérer de façon trop automatique des détenus dans la collectivité. Il propose donc, dans la partie qui suit, deux modifications législatives qui visent à renforcer le caractère discrétionnaire du système de mise en liberté sous condition et à responsabiliser davantage la Commission et le Service correctionnel en ce qui concerne la libération des détenus aux deux tiers de leur peine. Le Sous-comité tient à souligner qu'il juge indispensable que le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles exercent une certaine discrétion en ce qui a trait à la mise en liberté d'office de tous les détenus fédéraux.

4.18 Le Sous-comité estime d'abord indispensable que tous les dossiers des délinquants soient soumis à un examen afin de déterminer si le dossier du détenu doit être envoyé à la Commission pour l'examen en vue du maintien en incarcération. Le Sous-comité souhaite ainsi souligner à la population dans son ensemble de même qu'aux détenus que toutes les décisions en matière de mise en liberté sous condition découlent d'une évaluation professionnelle du risque.

4.19 À l'heure actuelle, avant de libérer un détenu d'office, le Service correctionnel est uniquement tenu d'examiner le cas des délinquants qui ont commis une infraction avec violence prévue à l'annexe I ou une infraction grave en matière de drogue prévue à l'annexe II de la *Loi*. Même si la politique du Service correctionnel prévoit que tous les délinquants sont soumis à une évaluation approfondie des risques qu'ils posent avant d'être libérés d'office, le Sous-comité est d'avis que de confirmer cette politique en l'intégrant dans la *Loi* pourrait inciter davantage les détenus qui n'ont pas été condamnés à l'emprisonnement suite à une infraction prévue aux annexes de la *Loi* à participer aux programmes de réadaptation, prenant conscience du fait que la libération d'office n'est pas acquise automatiquement.

4.20 Dans la même veine, le Sous-comité est d'avis qu'il importe d'obliger la Commission à examiner tous les dossiers des délinquants afin de déterminer les cas qui méritent l'ajout de conditions spéciales à leur libération (tels un couvre-feu, une interdiction de consommer de la boisson ou de la drogue, la participation à un traitement, l'interdiction d'entrer en contact avec certains individus, une assignation à résidence, des contacts plus fréquents avec l'agent de libération conditionnelle). Mentionnons qu'à l'heure actuelle, le Service correctionnel ne renvoie à la Commission que les cas qui, selon lui, méritent l'ajout de conditions spéciales. Cette pratique obligerait donc la participation des deux organismes qui sont chargés de la mise en liberté des délinquants fédéraux pour la libération d'office des délinquants qui sont jugés plus à risque de récidive. De plus, le Sous-comité estime qu'en prenant conscience du fait qu'ils pourront se voir imposer des conditions spéciales limitant davantage leur liberté, les détenus sont susceptibles de participer davantage au processus de réinsertion sociale afin d'améliorer leur chance d'obtenir, avant les deux tiers de leur peine, le privilège de purger une partie ou le reste de leur peine dans la communauté.

4.21 Avec ces modifications, aucun détenu ne serait donc libéré d'office avant que son dossier ait fait l'objet d'un examen approfondi de la part du Service correctionnel et de la Commission. De plus, en permettant au Service correctionnel et à la Commission de prendre en considération le comportement des délinquants lors de la mise en liberté d'office, le Sous-comité estime qu'il sera possible d'encourager davantage la participation des délinquants au processus de réinsertion sociale et, par conséquent, de réduire le risque de récidive.

4.22 À la lumière de ce qui précède et considérant que l'enjeu fondamental est d'assurer avant tout la sécurité publique, le Sous-comité présente les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 11

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à obliger le Service correctionnel du Canada à procéder à un examen de tous les cas admissibles à une libération d'office afin de déterminer si le dossier du détenu doit être envoyé à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour un examen en vue du maintien en incarcération.

RECOMMANDATION 12

Le Sous-comité recommande également de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à obliger la Commission nationale des libérations conditionnelles à procéder à un examen de tous les cas admissibles à une libération d'office afin de déterminer si des conditions spéciales doivent être imposées à la libération du détenu et, s'il y a lieu, de fixer les conditions spéciales qui seront attachées à sa libération.

4.23 Le Sous-comité estime que ces modifications permettront d'assurer une meilleure protection de la société et auront une influence positive sur l'attitude des détenus à l'égard du processus de réinsertion sociale. Il est néanmoins d'avis que les dispositions relatives à la libération d'office devront faire l'objet d'un examen approfondi lors de la prochaine révision de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Cette question sera traitée en profondeur dans le dernier chapitre du présent rapport.

LA PROCÉDURE D'EXAMEN EXPÉDITIF

4.24 Au cours des audiences qu'il a tenues, le Sous-comité a entendu maintes fois que les programmes de libération sous condition qui obtiennent le plus de succès en matière de non-récidive sont ceux qui résultent d'une décision discrétionnaire de la Commission nationale des libérations conditionnelles ou du Service correctionnel du Canada. Le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes a notamment soutenu dans son mémoire :

> Il est intéressant de constater que les libérations conditionnelles jouissant des taux de succès les plus élevés, sont celles qui sont fondées sur le jugement de professionnels, basées sur une bonne évaluation des risques et tenant principalement compte de la sécurité publique, tandis que les taux de succès les plus bas, sont ceux de personnes libérées en vertu des dispositions de la Loi, comprenant les mises en liberté d'office et les examens expéditifs en vue de la libération conditionnelle[45].

4.25 Bien que le Sous-comité prenne note du plus faible taux de réussite des délinquants libérés en vertu de la procédure d'examen expéditif en vue de l'octroi de la semi-liberté ou de la libération conditionnelle

---

45 Mémoire, p. 5.

totale, il n'estime pourtant pas qu'il faille abolir cette mesure. De fait, selon lui, deux modifications devraient suffire à rendre cette mesure conforme à la position du Sous-comité en matière de libération sous condition : resserrer les critères d'admissibilité et modifier le critère de récidive qui doit être pris en compte par la Commission nationale des libérations conditionnelles lors de l'examen des dossiers.

4.26 De l'avis du Sous-comité, il est de la plus grande importance de reconnaître une différence importante entre la procédure d'examen expéditif et la libération d'office. Contrairement à la situation qui prévaut actuellement pour la libération d'office, dans le cas de la procédure d'examen expéditif, tous les dossiers des délinquants qui y sont admissibles font l'objet d'un examen attentif de la part du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles. De plus, aux termes de la *Loi*, si la Commission, après l'examen du dossier, a des motifs de croire que le délinquant commettra une infraction avec violence mentionnée à l'annexe I de la *Loi* avant la date d'expiration de son mandat d'emprisonnement, elle devra obligatoirement refuser la mise en liberté du délinquant sous ce régime.

4.27 Contrairement à la situation qui prévaut actuellement pour la libération d'office, la procédure d'examen expéditif n'a donc rien d'automatique. Elle consiste plutôt en un processus simplifié d'examen des cas qui s'adresse uniquement à des délinquants considérés non violents et qui en sont à leur première expérience dans un établissement correctionnel fédéral.

4.28 Aux termes de l'article 125 de la *Loi*, les délinquants admissibles à cette procédure expéditive sont ceux :

- qui en sont à leur première peine dans un pénitencier fédéral;
- qui n'ont pas été condamnés pour meurtre ou pour complicité de meurtre;
- qui n'ont pas été condamnés à perpétuité;
- qui n'ont pas été condamnés en vertu d'une infraction figurant à l'annexe I de la *Loi*;
- qui n'ont pas commis une infraction liée aux activités d'un gang;
- et pour lesquels le tribunal n'a pas ordonné qu'ils ne soient pas admissibles à une libération conditionnelle avant d'avoir purgé au moins la moitié de leur sentence (y incluant les infractions figurant à l'annexe II de la *Loi*).

4.29 Contrairement aux autres délinquants, ceux qui remplissent toutes ces conditions feront donc automatiquement l'objet d'un processus simplifié d'examen en vue de l'octroi de la semi-liberté ou de la libération conditionnelle totale sans avoir à subir une audience devant la Commission. Ils pourront par ailleurs bénéficier d'un programme de semi-liberté non pas six mois avant leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale, comme c'est le cas pour les délinquants qui ne remplissent pas les conditions de la procédure d'examen expéditif, mais bien après avoir purgé six mois ou le sixième de leur sentence, selon la plus longue des deux périodes. Dans ces cas-ci, par ailleurs, la Commission devra évaluer le dossier du délinquant en vertu d'un critère de récidive violente et non pas d'un critère de récidive générale, comme dans le cas des délinquants non admissibles à cette procédure.

4.30 Bien que le Sous-comité estime important de conserver cette procédure afin d'empêcher que les délinquants considérés non violents subissent l'influence négative de certains détenus récidivistes, il

considère néanmoins essentiel d'apporter deux modifications à la procédure d'examen expéditif. D'une part, selon lui, les délinquants incarcérés en vertu d'une infraction mentionnée aux annexes I et II de la *Loi* ne devraient pas y être admissibles. D'autre part, le critère de récidive étudié par la Commission nationale des libérations conditionnelles lors de l'examen du dossier devrait être un critère de récidive générale plutôt qu'un critère de récidive violente. De l'avis du Sous-comité, la Commission devrait donc accorder la libération conditionnelle du délinquant seulement si elle est convaincue qu'il n'existe pas de motifs raisonnables de croire qu'une infraction, quelle qu'elle soit, sera commise avant l'expiration du mandat d'emprisonnement.

RECOMMANDATION 13

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à ce que la procédure d'examen expéditif ne s'adresse pas à ceux qui ont été incarcérés pour avoir commis une infraction mentionnée à l'annexe II de la *Loi* et ce, peu importe qu'il y ait eu ou non une détermination judiciaire de l'admissibilité à la libération conditionnelle.

RECOMMANDATION 14

Le Sous-comité recommande également de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à ce que ce soit le critère de récidive générale qui soit pris en compte par la Commission nationale des libérations conditionnelles lors de l'examen du dossier des délinquants admissibles à la procédure d'examen expéditif afin de déterminer si le délinquant doit être libéré ou non et ce, que ce soit pour la semi-liberté ou la libération conditionnelle totale.

ÉTABLIR UN PARTAGE PLUS CLAIR DES POUVOIRS DÉCISIONNELS EN MATIÈRE DE LIBÉRATION PROGRESSIVE

4.31 Aux termes de la *Loi*, la mise en liberté sous condition a pour objet de contribuer à la sécurité des Canadiens par la réhabilitation et l'intégration propice des délinquants au sein de la communauté et l'imposition de conditions de surveillance appropriées. Cet objectif concerne donc tout autant la Commission nationale des libérations conditionnelles que le Service correctionnel du Canada qui doivent, dans le cadre de leurs fonctions respectives, rendre des décisions concernant la libération progressive des délinquants dans la collectivité.

4.32 Actuellement, un délinquant peut se voir octroyer cinq formes de libération sous condition qui poursuivent, aux termes de la *Loi*, des objectifs particuliers en regard de la réinsertion sociale : la permission de sortir, le placement à l'extérieur, la semi-liberté, la libération conditionnelle totale et la libération d'office. De ces diverses formes de libération sous condition, seule la libération conditionnelle, c'est-à-dire la semi-liberté et la libération conditionnelle totale, relève exclusivement d'une décision discrétionnaire de la part de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Les autres, à

l'exception de la libération d'office, relèvent donc d'une décision discrétionnaire de la part du Service correctionnel du Canada ou de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

4.33 Dans le cadre de leurs fonctions, les directeurs des pénitenciers peuvent ainsi libérer pour une période déterminée ceux qu'ils considèrent à faible risque de récidive et ce, sous réserve de conditions précises et seulement s'ils jugent que cette libération favorisera leur réinsertion sociale dans la collectivité. Deux types de mise en liberté sous condition sont généralement octroyés par les directeurs d'établissement, soit le placement à l'extérieur et la permission de sortir avec ou sans escorte[46].

4.34 Le placement à l'extérieur est un programme de mise en liberté qui permet aux délinquants considérés à faible risque de récidive de travailler ou de rendre service à la collectivité pour une période n'excédant pas 60 jours. L'Association des services de réhabilitation sociale du Québec a souligné un des avantages de cette forme de libération sous condition en ces termes :

> Un avantage majeur des placements [à l'extérieur] est que le détenu peut profiter d'une formation ou d'un travail qu'il ne pourrait pas nécessairement avoir au pénitencier. De plus, comme il se trouve au sein de la communauté, les conditions d'apprentissage ou de travail sont beaucoup moins artificielles qu'à l'établissement carcéral[47].

4.35 Quant aux permissions de sortir, elles permettent aux directeurs d'établissement de réintégrer temporairement des délinquants dans la collectivité pour des fins précises. Que ce soit sous escorte ou sans escorte, une permission de sortir peut être obtenue pour des raisons médicales, administratives ou de compassion, pour rendre un service à la collectivité, pour faciliter le contact du détenu avec sa famille ou pour suivre un programme de perfectionnement sur le plan personnel[48]. Dans son mémoire, l'Association des services de réhabilitation sociale du Québec a ainsi souligné l'importance de cette forme de libération sous condition :

> Les permissions de sortir représentent, pour les détenus, l'opportunité d'amorcer avec sérieux, leur réinsertion en communauté. Il s'agit d'un programme essentiel et la majorité d'entre eux devrait en profiter, avant d'être élargis en semi-liberté ou avant de participer à un placement extérieur[49].

4.36 Aux termes de la *Loi*, le directeur de l'établissement a l'entière responsabilité pour accorder le placement à l'extérieur et la permission de sortir avec escorte. Cependant, c'est généralement la Commission nationale des libérations conditionnelles qui a toute compétence et latitude pour accorder les permissions de sortir sans escorte au délinquant qui purge une peine d'emprisonnement à perpétuité comme peine minimale ou à la suite de commutation de la peine de mort, une peine d'une durée indéterminée ou une peine d'emprisonnement suite à une infraction mentionnée à l'annexe I ou II de la

---

46 Il importe de noter que les délinquants incarcérés dans les établissements à sécurité maximale ne sont pas admissibles au placement à l'extérieur et à la permission de sortir sans escorte. Pour contrôler le risque qu'ils représentent pour la collectivité, le Service correctionnel du Canada utilise plutôt une libération temporaire sous surveillance intensive qui prend la forme d'une permission de sortir avec escorte.

47 Mémoire, p. 7.

48 Bien que les détenus peuvent bénéficier de la permission de sortir avec escorte à n'importe quel moment de leur sentence, il faut noter que les critères d'admissibilité pour la permission de sortir sans escorte varient en fonction du genre de la peine et de sa durée.

49 Mémoire, p. 6.

Loi[50]. Il importe néanmoins de noter que l'article 117 de la *Loi* permet à la Commission de déléguer au commissaire ou au directeur du pénitencier les pouvoirs susmentionnés.

> La Commission peut déléguer au commissaire ou au directeur du pénitencier les pouvoirs que lui confère l'article 116; la délégation peut porter sur l'une ou l'autre des différentes catégories de délinquants ou sur l'un ou l'autre des différents types de permission de sortir et être assortie de modalités, notamment temporelles.

4.37 Compte tenu de la complexité de la *Loi*, il n'est pas surprenant de constater que plusieurs personnes rencontrées dans les établissements carcéraux ont soutenu que ce chevauchement entre les rôles de la Commission et du Service correctionnel contribue à rendre flou les mécanismes décisionnels en matière de libération sous condition. Le Sous-comité est également de cet avis et estime qu'il est nécessaire de définir plus clairement les rôles de la Commission et du Service correctionnel en matière de mise en liberté sous condition.

4.38 Afin d'établir plus clairement les pouvoirs décisionnels de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du Service correctionnel du Canada en matière de libération sous condition, le Sous-comité estime, tout comme plusieurs personnes qui ont témoigné à huis clos devant lui, qu'il serait préférable de rassembler sous une même structure les libérations sous condition temporaires (permission de sortir et placement à l'extérieur) de façon à ce que la responsabilité en cette matière relève du Service correctionnel.

4.39 De l'avis du Sous-comité, il n'est pas nécessaire d'avoir un article de loi distinct pour les placements à l'extérieur, compte tenu que les articles qui traitent des permissions de sortir prévoient déjà les autorisations voulues pour permettre la libération d'un délinquant en vue de sa participation à un programme structuré de travail ou de services à la collectivité.

4.40 À la lumière de ce qui précède et considérant par ailleurs que ces modifications, qui auraient l'avantage de simplifier le texte de la *Loi*, sont susceptibles d'aider le public à mieux comprendre le système de libération sous condition, le Sous-comité présente la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 15

Le Sous-comité recommande de modifier les dispositions de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de manière à rassembler en une seule structure le placement à l'extérieur et la permission de sortir avec et sans escorte et de donner au Service correctionnel du Canada la responsabilité de les accorder, de les renouveler ou de les prolonger à sa discrétion.

4.41 Compte tenu de l'importance de la mise en liberté provisoire pour la réinsertion progressive des délinquants dans la collectivité, le Sous-comité considère toutefois nécessaire de laisser aux détenus la possibilité d'en appeler de toute décision rendue par le Service correctionnel. Le Sous-comité propose

---

50 Alinéa 107(1)(*e*) de la *Loi*.

donc de laisser aux directeurs d'établissement carcéral le pouvoir d'accorder toutes les permissions de sortir avec et sans escorte (y compris le placement à l'extérieur qui deviendrait un type de permission de sortir) et de donner la possibilité aux délinquants de demander à la Commission nationale des libérations conditionnelles de revoir leur demande en cas de refus.

RECOMMANDATION 16

Le Sous-comité recommande d'introduire dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* une disposition prévoyant la possibilité pour les délinquants de demander à la Commission nationale des libérations conditionnelles de réviser les décisions rendues par le Service correctionnel du Canada en matière de permissions de sortir avec et sans escorte.

UN BESOIN D'ÉTENDRE LA PORTÉE DE CERTAINES FORMES DE LIBÉRATION SOUS CONDITION

4.42 Au cours des audiences qu'il a tenues, le Sous-comité a entendu dire maintes fois que certaines formes de libération sous condition sont trop restrictives et ne permettent pas de poursuivre les objectifs de réinsertion sociale de façon efficace. À la lumière des témoignages d'agents qui œuvrent au sein des institutions carcérales et de délinquants, le Sous-comité est d'avis qu'il y a lieu d'étendre davantage la portée de toutes les formes de libération sous condition qui sont octroyées pour une période déterminée de même que la libération conditionnelle dans des cas particuliers. La section qui suit présente donc ces différentes modifications.

La permission de sortir

4.43 Bien que le Sous-comité soit d'avis qu'il est essentiel d'offrir aux détenus l'opportunité d'obtenir une libération provisoire dans la communauté afin d'y acquérir des expériences de travail, il considère tout aussi essentiel de leur offrir l'opportunité d'obtenir une telle forme de libération afin de participer à des programmes de formation scolaire, de métier et d'acquisition de compétences psychosociales.

4.44 Considérant l'importance d'offrir de telles opportunités aux délinquants qui réussissent à démontrer que ce genre de libération leur serait bénéfique, le Sous-comité estime nécessaire de redéfinir les programmes particuliers de perfectionnement personnel, présentement considéré comme un motif d'octroi de la permission de sortir avec et sans escorte, de façon à ce que l'acquisition d'expérience de travail, la participation à des programmes de formation professionnelle ou scolaire, de même que la participation à des programmes qui visent l'acquisition de compétences psychosociales soient compris dans la définition. Cette modification de la *Loi* aurait l'avantage d'étendre la portée de cette forme de libération sous condition dont le but est de faciliter la réinsertion sociale des délinquants.

RECOMMANDATION 17

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à inclure la

participation à des programmes de travail, de formation scolaire et de métier et de participation à des programmes qui visent l'acquisition de compétences psychosociales à la liste des raisons pouvant justifier une permission de sortir avec et sans escorte.

4.45 De plus, répondant à une demande faite par plusieurs personnes œuvrant au sein du Service correctionnel, le Sous-comité considère important que le Service correctionnel puisse libérer des délinquants dans la collectivité pour des périodes de plus de 60 jours, lorsque cette période est considérée favorable à leur réinsertion sociale.

4.46 Compte tenu des recommandations du Sous-comité concernant la définition des programmes particuliers de perfectionnement personnel et le rassemblement de la permission de sortir et du placement à l'extérieur sous une même structure, le Sous-comité est confiant que le Service correctionnel trouvera la flexibilité nécessaire pour établir des programmes structurés de travail, de formation professionnelle ou scolaire, de service à la collectivité et d'acquisition de compétences psychosociales de plus de 60 jours au paragraphe 116(6) de la *Loi* :

> Lorsque le délinquant suit un programme particulier de perfectionnement personnel, la permission de sortir peut toutefois être accordée pour une période maximale de 60 jours et renouvelée pour des périodes additionnelles d'au plus soixante jours.

4.47 Des personnes rencontrées lors des visites du Sous-comité en établissement ont également mentionné que, depuis l'entrée en vigueur de la *Loi*, les permissions de sortir avec escorte ne peuvent plus être obtenues pour l'organisation d'événements en groupe susceptibles de favoriser la socialisation. Ces mesures sont pourtant considérées par les intervenants du système correctionnel comme des mesures incitatives positives pour gérer la conduite des détenus et les inciter à garder un contact avec la collectivité[51].

4.48 Dans son mémoire, Charlene C. Mandell a souligné ce qui suit :

> À mon avis, les permissions de sortir pour des événements sociaux n'auraient pas dû être éliminées. Elles donnaient au détenu l'occasion de reprendre contact avec la collectivité et d'acquérir des compétences sociales utiles [...] Selon moi, les permissions de sortir pour des événements sociaux peuvent constituer un élément important sur le plan de réinsertion sociale d'un détenu, particulièrement dans le cas des détenus qui purgent de longues peines ou qui ont été condamnés à perpétuité. Je recommande donc que les articles 17 et 116 de la Loi soient modifiés pour inclure les événements sociaux parmi les raisons pouvant justifier une permission de sortir[52].

4.49 Bien qu'il ne croit pas que les événements sociaux doivent justifier une permission de sortir sans escorte comme l'a recommandé Mme Mandell dans son mémoire, le Sous-comité est néanmoins d'avis,

---

51 Il importe de noter qu'avant l'entrée en vigueur de la *Loi*, les sorties pour fins de socialisation représentaient 35 p. 100 des permissions de sortir avec escorte et 25 p. 100 des permissions de sortir sans escorte. Selon le rapport global du Groupe de travail sur la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, l'abolition des permissions de sortir pour des fins de socialisation constitue d'ailleurs l'une des principales causes de la diminution du nombre d'octrois de permission de sortir. Solliciteur général du Canada, « Rapport global », *Pour une société juste, paisible et sécuritaire*, Rapport du Groupe de travail sur la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, 1998, p. 31.

52 Mémoire, p. 8.

en accord avec plusieurs personnes travaillant de près avec la population carcérale, que les directeurs d'établissement devraient pouvoir octroyer des permissions de sortir avec escorte pour des événements en groupe jugés susceptibles de favoriser la socialisation des délinquants.

RECOMMANDATION 18

Le Sous-comité recommande que l'on modifie l'article 116 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à permettre aux directeurs d'établissement d'offrir des permissions de sortir avec escorte pour des événements en groupe jugés susceptibles de favoriser la socialisation des délinquants.

La libération conditionnelle pour cause humanitaire

4.50 Au cours de ses visites de pénitenciers, des témoins ont fait état aux membres du Sous-comité de l'impossibilité pour les délinquants condamnés à une sentence à perpétuité ou à une peine d'une durée indéterminée de bénéficier de la libération conditionnelle totale pour cause humanitaire. Sébastien Brousseau, de l'Office des droits des détenus, a notamment soutenu qu'il est insensé que ces délinquants ne puissent obtenir une libération pour cause humanitaire :

> Selon nous, c'est encore une aberration; pourquoi un détenu en phase terminale, sur le point de mourir, qui ne représente pas un risque pour la société, ne peut pas obtenir une libération conditionnelle. Ces exceptions devraient être abolies simplement parce que, d'une part, il s'agit d'une raison humanitaire et, d'autre part, parce que la Commission nationale des libérations conditionnelles peut étudier le cas et décider si la personne représente, oui ou non, un risque. Si elle ne représente pas un risque, nous croyons qu'elle doit pouvoir bénéficier de cet article comme tous les autres détenus[53].

4.51 De l'avis du Sous-comité, les délinquants condamnés à une sentence à perpétuité ou à une peine d'une durée indéterminée qui sont en phase terminale et qui ne présentent pas un risque jugé indu par la Commission nationale des libérations conditionnelles pour la communauté devraient être en mesure de bénéficier d'une libération conditionnelle.

4.52 Reconnaissant toutefois l'importance de cette décision, le Sous-comité est d'avis que la décision de la Commission devrait être sujette à l'approbation de son président.

RECOMMANDATION 19

Le Sous-comité recommande que l'on modifie l'article 121 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour rendre les délinquants qui ont été condamnés à une peine d'emprisonnement à perpétuité ou à une peine d'une durée indéterminée, et qui sont en phase terminale, admissibles à la libération conditionnelle pour cause humanitaire. La *Loi* doit prévoir dans ces cas que la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles est sujette à l'approbation du président de la Commission.

---

53 *Témoignages*, 9 février 1999, 16:10.

La libération conditionnelle pour fin d'expulsion en vertu de la Loi sur l'immigration

4.53 Bien que la Commission nationale des libérations conditionnelles pouvait étudier, à une certaine époque, les dossiers des délinquants frappés d'une ordonnance d'expulsion en vertu de la *Loi sur l'immigration* pour prendre une décision concernant leur libération, depuis 1992, tous les délinquants frappés d'une telle ordonnance doivent désormais purger le tiers de leur peine avant d'être admissibles à une libération conditionnelle totale.

4.54 M[e] Stephen Fineberg, de l'Association des avocats et avocates en droit carcéral du Québec, a exprimé sa position en matière d'ordonnance d'expulsion aux membres du Sous-comité dans ces termes :

> À mon avis, il faudrait autoriser de nouveau la commission à faire cette distinction entre les gens, comme elle le faisait avant 1992. Dans bien des cas, il s'agit de personnes qui connaissent mal la langue, qui n'ont pas de parenté en Amérique du Nord, qui ne reçoivent aucune visite et qui ne peuvent participer à aucun programme. Même si elles pouvaient participer aux programmes, à quoi cela servirait-il, puisqu'elles ne seront pas libérées au Canada de toute façon? Elles ne peuvent se préparer à une réinsertion graduelle dans la société canadienne, car elles n'y seront jamais remises en liberté. Nous avons donc des gens qui passent ici de longues années à ne rien faire. Certaines de ces personnes méritent notre sympathie, d'autres absolument pas.
>
> Nous proposons simplement que la Commission des libérations conditionnelles soit de nouveau en mesure de faire la distinction et de permettre à ceux qui le méritent d'avoir la possibilité de se racheter [...] Nous croyons qu'il est dans l'intérêt de tous les contribuables canadiens de ne pas payer les coûts de la détention, pendant des années, de personnes qui ne seront jamais libérées au Canada et qui sont loin de recevoir l'appui qui est offert aux détenus canadiens[54].

4.55 Les membres du Sous-comité sont d'accord avec M[e] Fineberg et considèrent qu'il faut permettre à la Commission nationale des libérations conditionnelles d'étudier les dossiers des délinquants qui font l'objet d'une ordonnance d'expulsion en vertu de la *Loi sur l'immigration* de façon à ce qu'ils puissent bénéficier de la libération conditionnelle pour fin d'expulsion à n'importe quel moment de leur peine d'incarcération. De l'avis du Sous-comité, certains délinquants frappés d'une ordonnance d'expulsion méritent effectivement d'être libérés conditionnellement le plus tôt possible.

RECOMMANDATION 20

Le Sous-comité recommande que l'on modifie l'alinéa 121(1)(*d*) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour que les délinquants qui sont frappés d'une ordonnance d'expulsion en vertu de la *Loi sur l'immigration* soient considérés comme des cas exceptionnels de façon à ce qu'ils puissent bénéficier d'une libération conditionnelle pour fin d'expulsion uniquement à n'importe quel moment de leur peine.

---

54 *Témoignages*, 22 mars 1999, 18:00.

CHAPITRE 5 : PROCESSUS DÉCISIONNEL JUSTE ET ÉQUITABLE

5.1 Comme le précise l'introduction du présent rapport, l'un des grands thèmes qui s'est dégagé à la lecture des présentations reçues par le Sous-comité, ainsi que lors de ses déplacements et durant ses délibérations, est que les responsables du système correctionnel et de la mise en liberté sous condition doivent prendre des décisions d'une façon juste et équitable. Le Parlement a établi des paramètres pour l'exécution des peines d'emprisonnement, d'après la primauté du droit, le devoir d'agir équitablement et les droits garantis par la Constitution.

5.2 L'article 4 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* énonce les principes législatifs régissant la gestion des peines. L'alinéa 4*d*) exige que le Service correctionnel utilise les mesures les moins restrictives possibles pour assurer la protection du public, des agents et des délinquants (solution la moins restrictive). L'alinéa 4*e*), pour sa part, stipule que le délinquant continue à jouir des droits et privilèges reconnus à tous les membres de la collectivité, sauf de ceux dont la suppression ou restriction est une conséquence de la peine d'emprisonnement (droits résiduels). Enfin, l'alinéa 4*g*) précise que les décisions doivent être claires et équitables, les délinquants ayant accès à un processus efficace de *Règlement* des griefs.

5.3 L'article 101 de la *Loi* énonce les principes législatifs qui doivent guider la Commission des libérations conditionnelles dans l'exécution de son mandat. L'alinéa 101*b*) exige que la Commission tienne compte de toute l'information pertinente disponible en prenant des décisions en matière de libération conditionnelle. En vertu de l'alinéa 101*f*), il faut donner aux délinquants, par souci d'équité et de clarté du processus, les motifs des décisions ainsi que tous autres renseignements pertinents, et la possibilité de les faire réviser.

5.4 Au cours des années, les tribunaux ont imposé aux responsables du système correctionnel et de la mise en liberté sous condition un « devoir d'agir équitablement », dont les composantes sont :

- la prestation d'avis et d'information aux délinquants;
- le droit des délinquants de produire des preuves et de faire des représentations au décideur;
- l'obligation de faire bénéficier les délinquants d'un processus décisionnel juste et objectif.

5.5 Les principes législatifs, combinés au devoir d'agir équitablement, constituent la toile de fond des questions abordées dans le présent chapitre, et déterminent la manière d'exécuter les peines d'emprisonnement et de prendre les décisions de libération conditionnelle et autres. Plus particulièrement, le chapitre approfondit diverses décisions prises par les responsables du système correctionnel et de la mise en liberté sous condition, ainsi que leur incidence sur les délinquants. Il prend en considération les droits résiduels des délinquants, de même que les obligations du Service et de la Commission quant à la solution la moins restrictive et au processus décisionnel juste.

EN CONSTANTE ÉVOLUTION

5.6 La Société John Howard du Canada a décrit l'importance de processus décisionnels justes et équitables :

> En effet, la Loi exige que les détenus soient traités équitablement et avec respect, car cela est nécessaire pour protéger le public en réussissant à les réinsérer socialement[55].

ISOLEMENT PRÉVENTIF

5.7 L'isolement préventif est prévu aux articles 31 à 37 de la *Loi*. Cette façon de soustraire un délinquant à tout contact avec les autres détenus peut être soit sollicitée (réclamée par le délinquant) ou non sollicitée. Cet isolement est différent de celui imposé comme punition dans le cadre du régime disciplinaire pour une infraction grave (voir l'alinéa 44(1)*f*) de la *Loi*).

5.8 Le paragraphe 31(3) établit les motifs d'isolement préventif :

> Le directeur du pénitencier peut, s'il est convaincu qu'il n'existe aucune autre solution valable, ordonner l'isolement préventif d'un détenu lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire, selon le cas :
>
> *a)* Que celui-ci a agi, tenté d'agir ou a l'intention d'agir d'une manière compromettant la sécurité d'une personne ou du pénitencier et que son maintien parmi les autres détenus mettrait en danger cette sécurité;
>
> *b)* que son maintien parmi les autres détenus peut nuire au déroulement d'une enquête pouvant mener à une accusation soit d'infraction criminelle soit d'infraction disciplinaire grave visée au paragraphe 41(2);
>
> *c)* que le maintien du détenu au sein de l'ensemble des détenus mettrait en danger sa sécurité.

5.9 L'objet de l'isolement préventif est d'empêcher un détenu d'entretenir des rapports avec l'ensemble des autres détenus. La *Loi* ne précise pas de durée maximale pour l'isolement préventif : le paragraphe 31(2) exige que le Service replace le détenu le plus tôt possible parmi les autres détenus du pénitencier où il est incarcéré ou d'un autre pénitencier.

5.10 L'article 33 traite du réexamen des cas d'isolement préventif en termes généraux, les détails se trouvant dans les articles 19 à 23 du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*[56]. En vertu des dispositions du *Règlement*, le directeur du pénitencier doit, en deçà d'une journée ouvrable, examiner le cas d'un détenu qui s'est fait imposer un isolement préventif par un agent désigné. Dans les cinq jours ouvrables, un comité de réexamen des cas d'isolement, composé d'employés du Service correctionnel, doit examiner le cas et il doit continuer de le faire tous les 30 jours tant qu'est maintenu l'isolement. Le *Règlement* prévoit en outre un examen des cas d'isolement préventif tous les 60 jours par un employé du Service désigné par le sous-commissaire régional compétent[57].

5.11 L'isolement préventif a été l'un des aspects couverts lors des auditions du jury du coroner sur les événements entourant la mort de Robert Gentles, survenue en octobre 1993 au moment où le personnel du Service correctionnel le retirait contre son gré de sa cellule du pénitencier de Kingston. Le jury, qui a

---

55 Mémoire, p. 3.

56 DORS/92-620, version modifiée.

57 La Directive du commissaire 590 (1997-01-24), *Isolement préventif*, contient d'autres détails.

entendu pendant plusieurs mois des témoignages sur le décès de M. Gentles, a remis ses conclusions et 74 recommandations le 24 juin 1999. Parmi les points abordés, notons : les extractions des cellules, l'utilisation de produits chimiques et d'aérosols inflammatoires, le confinement aux cellules, la formation du personnel correctionnel, le stress des agents correctionnels, la responsabilité de la gestion, les comités consultatifs de citoyens et la surveillance indépendante accrue du Service par des civils.

5.12 Le jury, dans sa recommandation 19, a abordé la question de l'isolement préventif :

> Il est recommandé que, lorsque l'isolement préventif est utilisé, il soit appliqué conformément aux procédures de l'établissement et aux dispositions législatives et soit convenablement surveillé par des cadres supérieurs.

5.13 Cette recommandation ne fait qu'insister sur le respect des directives législatives, réglementaires et stratégiques déjà en place pour régir l'isolement préventif. Que le jury du coroner ait jugé approprié de formuler une telle recommandation montre l'importance qu'il accorde à la question. Le Service correctionnel a répondu officiellement à cette recommandation en janvier 2000, en décrivant en termes généraux ce qu'il a fait depuis 1997 pour améliorer l'application de l'isolement préventif. Une partie de l'information fournie se retrouve ailleurs dans la présente partie du chapitre.

5.14 Au cours de ses déplacements, le Sous-comité s'est tout particulièrement intéressé à l'isolement préventif et, dans chacun des pénitenciers visités, il s'est rendu dans les unités d'isolement. Une attention spéciale a été accordée au processus même d'examen des cas d'isolement préventif et à l'isolement préventif prolongé, et c'est pourquoi le Sous-comité a remis au Service correctionnel un certain nombre de questions écrites concernant l'application du procédé.

5.15 Une réponse a été reçue en juillet 1999, contenant des données à jour et d'autres types d'information. C'est le Service qui a fourni au Sous-comité les renseignements qu'on trouvera dans les paragraphes suivants.

Quelques données

5.16 Selon le Service, 80 p. 100 des détenus placés en isolement préventif non sollicité en sortent avant la première étude de leur cas (après 30 jours) par le comité de réexamen des cas d'isolement. En outre, 93 p. 100 de ces détenus terminent leur isolement avant l'étude de leur cas au niveau régional (après 60 jours). Le séjour moyen des détenus replacés avec les autres dans ces délais est de 18 jours.

5.17 Pour ce qui est de l'isolement préventif sollicité, 57 p. 100 des détenus en sortent avant les 30 jours prévus pour l'étude de leur cas par le comité de réexamen, tandis que 77 p. 100 reviennent dans la population carcérale avant la limite de 60 jours. Le séjour moyen des détenus qui sortent dans ces délais est de 38 jours.

5.18 Le Service a fourni au Sous-comité des données sur l'isolement préventif de longue durée. Au 31 mai 1999, 59 isolements non sollicités et 116 isolements sollicités avaient été maintenus pendant plus de 90 jours. Des 59 détenus soumis à un isolement non sollicité, 11 avaient été gardés entre 90 et 120 jours, 22 entre 120 et 180 jours, et 26 pendant plus de 180 jours. Des 116 détenus isolés

volontairement, 22 sont restés en isolement entre 90 et 120 jours, 38 entre 120 et 180 jours, et 56 pendant plus de 180 jours.

5.19 Depuis 1997, le Service mène une initiative nationale pour contrôler la hausse de l'isolement préventif et pour réduire le recours à cette mesure par la réintégration sécuritaire, dans la population carcérale générale, des détenus isolés préventivement pendant de longues périodes. À l'été 1997, 163 détenus avaient fait l'objet d'un isolement préventif pendant plus de 120 jours. Dès juin 1998, ce nombre avait été abaissé à 98 détenus. Au 31 mai 1999, ce groupe comptait 144 détenus et, plus récemment, on en dénombrait environ 125. La plupart sont des détenus qui ont sollicité un isolement préventif ou y ont été placés pour leur propre protection.

5.20 Le Service a affirmé au Sous-comité que, depuis 1997, il a réduit de 20 p. 100 la capacité des cellules d'isolement préventif.

Antécédents récents

5.21 Le processus d'isolement préventif a fait l'objet de vifs débats pendant plusieurs années, à partir des années 1980, et il s'est intensifié ces derniers temps en raison des propositions contenues dans le rapport Arbour publié en avril 1996[58]. La Commission d'enquête a examiné les circonstances entourant un certain nombre d'événements qui se sont produits en avril 1994 à la Prison des femmes de Kingston. Elle en est arrivée à des conclusions de fait par rapport à ces événements et a formulé des recommandations pour régler les problèmes d'orientation générale que l'enquête avait soulevés.

5.22 Les conclusions de fait de la Commission avaient trait à l'unité d'isolement de la Prison des femmes, aux fouilles à nu, aux examens des cavités corporelles, aux transfèrements imposés, au processus de *Règlement* des plaintes et des griefs, au rôle du comité d'enquête du Service et au rôle de l'Enquêteur correctionnel dans ces événements. Parmi les questions stratégiques approfondies dans le rapport Arbour, mentionnons la mise en place d'une culture des droits au sein du Service, la gestion de l'isolement, la responsabilisation dans les opérations, la dotation mixte, les détenues autochtones et le pavillon de ressourcement, ainsi que l'avenir du système correctionnel pour les femmes.

5.23 Madame la juge Arbour a décrit en ces termes l'effet de l'isolement :

> Un certain nombre d'études ont permis de constater l'impact additionnel du traitement des détenus en isolement. On peut citer les interactions négatives avec les agents, la violation fréquente des règles et *Règlements* régissant la détention en isolement et l'incertitude de la réintégration dans la population générale des détenus en isolement préventif. Mes constatations antérieures confirment la conclusion que l'isolement prolongé est une expérience dévastatrice, en particulier lorsque la durée n'est pas connue au début et lorsque la détenue réalise qu'elle n'a que très peu de contrôle.
>
> Le recours à l'isolement par le Service correctionnel pour les détenus en détresse, y compris ceux présentant une menace d'automutilation ou de suicide, est également problématique. L'isolement imposé à des individus, les coupant de leurs soutiens sociaux et physiques et du contact humain,

---

58 Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston, *Rapport*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1996.

constitue une forme profonde de privation. Il ne peut qu'intensifier les sentiments d'affliction et d'anxiété dans des situations de désespoir et de grands besoins[59].

5.24 Elle poursuivit avec ces commentaires et une proposition :

> Le processus de réexamen des cas d'isolement que j'ai examinés dans cette affaire ne s'était pas déroulé conformément aux principes de justice fondamentale. La documentation suggère que ce n'est pas inhabituel. L'isolement est une privation de liberté. À mon avis, il devrait y avoir une intervention judiciaire dans la décision de confiner quelqu'un dans « une prison dans la prison » [...] Un isolement de longue durée n'a aucun effet en terme de réadaptation et il y a toute raison de croire qu'il peut être préjudiciable. Je suis consciente que dans certaines circonstances, l'isolement, même de longue durée, semble inévitable. Je ne vois aucune autre solution au recours abusif à l'isolement de longue durée sauf celle de recommander qu'il soit placé sous le contrôle et la surveillance des tribunaux. En l'absence de bonne volonté de soumettre l'isolement à une surveillance judiciaire, je recommanderais que les décisions relatives au placement en isolement au niveau d'un établissement soient sous réserve de la confirmation d'un arbitre indépendant dans les cinq jours. Cette personne devrait être un avocat ou une avocate, et elle devrait fournir les motifs d'une décision de maintien en isolement. Le cas d'isolement devrait faire l'objet d'un réexamen tous les 30 jours par un arbitre différent qui devrait également être avocat ou avocate[60].

5.25 En réponse au rapport Arbour, le Service correctionnel a constitué un groupe de travail en juin 1996 pour qu'il effectue un examen complet du recours à l'isolement. Le groupe de travail, composé de membres venant tant de l'intérieur du Service que de l'extérieur, a remis son rapport en mars 1997[61], où il tire des conclusions et donne son avis sur un certain nombre de questions dont la conformité à la procédure, l'amélioration du processus d'examen des cas d'isolement, l'arbitrage indépendant, la gestion de la population, les conditions d'isolement, les détenues placées en isolement et les délinquants autochtones gardés en isolement.

5.26 La question d'un processus amélioré d'examen des cas d'isolement et le rôle d'un arbitrage indépendant ont fait l'objet de vifs débats entre les membres du groupe de travail. À la fin, ces derniers ont produit deux recommandations qu'ils ont incluses dans leur rapport :

> Améliorer le processus d'examen des cas d'isolement
>
> 2. Huit initiatives devraient être entreprises en vue d'améliorer le processus d'examen des cas d'isolement.
>
> i) Un mode de fonctionnement uniforme devrait être établi et adopté et les rôles et les responsabilités de toutes les personnes qui participent au processus devraient être définis dans le contexte de la loi, du *Règlement* et de la politique du SCC. Les employés et les gestionnaires devront être tenus responsables de la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités. Des mesures devraient être prises pour que l'*observation de la loi* soit considérée comme un facteur clé au chapitre de la dotation, de l'avancement du personnel et de l'examen du rendement.
>
> ii) Un programme de formation continue devrait être élaboré à l'intention des employés et des gestionnaires qui assument des responsabilités directes à l'égard de l'isolement préventif. Ce

59 *Ibid.*, p. 202.

60 *Ibid.*, p.207-208.

61 Service correctionnel Canada, *Isolement préventif : Conformité à la loi, équité et efficacité*, Rapport du Groupe de travail, mars 1997.

programme devrait comprendre des cours sur les droits reconnus par la loi aux Autochtones et, plus précisément, sur le droit des détenus autochtones d'avoir accès à des objets et à un soutien de nature spirituelle ou culturelle, et sur la nécessité de poursuivre le processus de ressourcement décrit dans le plan correctionnel. De plus, en ce qui concerne le SGD, une formation doit être donnée immédiatement à tous les utilisateurs qui ont un rôle à jouer dans le processus d'isolement préventif concernant les changements apportés au système qui ont trait à ce processus.

iii) Les établissements ayant des unités d'isolement devraient revoir les approches informelles auxquelles ils ont eu recours jusqu'ici pour éviter l'isolement ou y mettre fin et envisager d'autres solutions, telles que des mécanismes de médiation officiels ou informels.

iv) Les audiences d'examen des cas d'isolement devraient être plus structurées et plus rigoureuses. Le Groupe de travail recommande que tous les présidents des comités de réexamen des cas d'isolement soient soumis à une accréditation obligatoire.

v) Le SGD devrait être considéré comme le principal système de consignation des données.

vi) Un comité d'examen des cas d'isolement et des transfèrements devrait être mis sur pied dans chaque région en vue d'accélérer les transfèrements intrarégionaux de détenus en isolement. Le Groupe de travail recommande aussi que le SCC crée un comité des transfèrements interrégionaux qui serait chargé d'effectuer les transfèrements entre les régions et de trancher les différends dans ce domaine.

vii) Les changements proposés en vue d'accélérer le *Règlement* des plaintes et des griefs déposés par les détenus en isolement devraient être apportés dans le cadre de la mise en œuvre du modèle amélioré.

viii) Des vérifications régulières et des vérifications au hasard devraient être effectuées pour s'assurer que le processus d'examen des cas d'isolement et les conditions de détention dans les unités d'isolement sont conformes à la *Loi* et aux politiques.

Il faudra tenir compte, au cours de la mise en œuvre des recommandations, des besoins des délinquants autochtones et des délinquantes et prendre en considération les observations des spécialistes et des intervenants de l'intérieur et de l'extérieur de l'organisation.

Faire l'essai d'un modèle d'arbitrage indépendant

3. a) Le SCC devrait faire l'essai d'un modèle d'arbitrage indépendant aussitôt que possible afin d'évaluer les effets des exigences opérationnelles de ce modèle (organisation, rôles et responsabilités et coût) ainsi que les avantages pouvant découler de l'amélioration de l'équité et de l'efficacité du processus d'examen des cas d'isolement préventif. Cette expérience devrait servir non seulement à déterminer la *meilleure combinaison* possible du processus amélioré d'examen des cas d'isolement et de l'arbitrage indépendant, mais aussi à savoir si l'arbitrage indépendant permet d'améliorer l'équité et l'efficacité de la prise de décisions. Les résultats de l'évaluation devraient comprendre une définition claire des facteurs sur lesquels on s'est appuyé pour déterminer les avantages et les inconvénients du recours à l'arbitrage indépendant, une analyse des répercussions des examens indépendants sur les décisions qui ont été prises, des recommandations sur le *meilleur modèle* d'arbitrage indépendant et les *meilleures conditions* pour son application ainsi que des propositions relatives à l'établissement d'un plan d'action pour la mise en œuvre du modèle, si on recommande son adoption.

3. b) La mise à l'essai du modèle d'arbitrage indépendant devrait se faire aussi rapidement que possible afin que les résultats de l'évaluation puissent être soumis à l'examen du Comité de direction d'ici la fin de 1997. Le Groupe de travail a aussi examiné la relation entre la mise à l'essai de l'arbitrage indépendant qui est proposée et l'examen de la LSCMLC cinq ans après son entrée en

> vigueur, qui est en cours à l'heure actuelle. Il craint qu'il ne soit plus possible de proposer des modifications législatives dans le cadre de cet examen lorsque la mise à l'essai du modèle expérimental se terminera. Le Groupe de travail recommande donc de rédiger les propositions relatives aux modifications législatives pendant la mise à l'essai du modèle. Si des mesures réglementaires sont également jugées utiles, on pourra rédiger parallèlement une version préliminaire de ces mesures[62].

5.27 En mai 1997, le Service formait, sous la présidence de Maxwell Yalden, ex-commissaire en chef de la Commission canadienne des droits de la personne, un groupe de travail sur les droits de la personne, chargé d'examiner les obligations internationales et nationales du Service correctionnel concernant les droits humains ainsi que ses pratiques en la matière. Le groupe a formulé des recommandations et des stratégies pour permettre au Service de mieux remplir ses obligations à ce chapitre.

5.28 Le groupe de travail, qui a remis ses conclusions et recommandations en décembre 1997[63], a fait les commentaires suivants concernant les recommandations du Groupe de travail sur l'isolement préventif rapportées ci-dessus :

> On continue de se demander si les décisions de placer ou de maintenir un détenu en isolement préventif devraient comporter la participation d'un arbitre indépendant. Le Groupe de travail sur l'isolement préventif n'a pas recommandé la mise en place immédiate d'un modèle de ce genre, mais il a proposé que le SCC évalue ses avantages potentiels dans le cadre d'une expérience limitée. Compte tenu qu'au Canada, l'isolement préventif peut réduire les libertés des détenus encore plus que l'isolement disciplinaire, qui dure au maximum trente jours, et étant donné que les autorités de l'établissement peuvent être directement intéressées par l'issue de leurs décisions, nous croyons qu'il y aurait lieu de donner suite à la recommandation[64].

5.29 Plutôt que d'accepter les recommandations de ces trois groupes voulant qu'une forme quelconque d'arbitrage indépendant soit intégrée au processus d'examen des cas d'isolement préventif, le Service a pris des mesures pour améliorer le système déjà en place. Dès 1997, il a lancé une initiative nationale dont les résultats ont été signalés plus tôt dans le chapitre. Cette activité comportait les éléments suivants :

- la prestation d'une formation et de documents de référence aux gestionnaires et au personnel opérationnel sur l'utilisation correcte de l'isolement préventif;
- l'élaboration de solutions de rechange à l'isolement préventif;
- l'insistance sur la réintégration, dans la population carcérale générale, des détenus gardés en isolement préventif prolongé;
- la nomination d'employés supérieurs de chacune des régions du Service pour surveiller tous les aspects du processus d'examen des cas d'isolement préventif et en faire rapport aux sous-commissaires régionaux.

5.30 Il faut se réjouir des initiatives prises par le Service correctionnel. Ces efforts d'amélioration contribuent pour beaucoup à satisfaire en partie la proposition formulée par le Groupe de travail sur

---

62 *Ibid.*, p. 74-76.

63 Service correctionnel Canada, *Les droits de la personne dans le milieu correctionnel : Un modèle stratégique*, Rapport du Groupe de travail sur les droits de la personne, décembre 1997.

64 *Ibid.*, p. 40.

l'isolement préventif, mais ils ne couvrent pas tout. Et ils ne s'intéressent pas à la recommandation sur l'arbitrage indépendant soumise dans le rapport Arbour, ni même l'essai limité d'un arbitrage indépendant comme le proposaient le Groupe de travail sur l'isolement préventif et le Groupe de travail sur les droits de la personne.

Arbitrage indépendant

5.31 L'arbitrage indépendant des cas d'isolement préventif a été abordé dans plusieurs présentations envoyées au Sous-comité. L'Association du Barreau canadien en a traité en profondeur[65] et a recommandé au Sous-comité que la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* soit modifiée de façon à prévoir l'arbitrage indépendant des cas d'isolement préventif[66]. La recommandation ne précise cependant pas quelle durée d'isolement donnerait droit à l'arbitrage indépendant et ne fait pas non plus de distinction entre l'isolement sollicité et l'isolement non sollicité.

5.32 Charlene C. Mandell, du projet sur le droit correctionnel de la Faculté de droit de l'Université Queen's, appuie une variation de la recommandation de l'Association du Barreau canadien : elle propose que le cas d'un détenu gardé en isolement préventif pendant plus de 90 jours soit étudié par un arbitre de l'extérieur, indépendant du Service correctionnel, et que des réexamens indépendants aient lieu tous les 60 jours. Ce changement, selon elle, pourrait être mis en vigueur par une modification apportée soit à la *Loi* soit au *Règlement*[67].

5.33 Le Barreau du Québec appuie les propositions d'un arbitrage indépendant contenues dans le rapport Arbour (énoncées plus tôt dans le chapitre)[68], tout comme le fait l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry[69]. Tant l'Association canadienne de justice pénale[70] que la Société Saint-Léonard du Canada[71] défendent l'essai limité de l'arbitrage indépendant proposé par le Groupe de travail sur l'isolement préventif. La Société John Howard du Canada[72] est d'accord avec le principe de l'arbitrage indépendant et se montre ouverte à l'idée d'un projet pilote.

5.34 Le Sous-comité estime que l'isolement préventif a sa place dans l'ensemble des techniques dont dispose le Service correctionnel pour gérer efficacement la population carcérale et administrer équitablement les peines d'emprisonnement imposées par les cours pénales. Il faut cependant l'utiliser dans le contexte du devoir d'agir équitablement et en suivant les principes énoncés à l'article 4 de la *Loi*, principes décrits dans l'introduction du présent chapitre : droits résiduels des détenus, recours à la solution carcérale la moins restrictive et processus décisionnel juste.

---

65 Mémoire, p. 24-33.

66 Mémoire, recommandation 2.

67 Mémoire, p. 4.

68 Mémoire, p. 19-20.

69 Mémoire, p. 7-8 de l'anglais.

70 Mémoire, p. 24-26.

71 Mémoire, p. 7.

72 Mémoire, p. 8.

5.35 L'effet de l'isolement préventif sur les détenus a été décrit avec précision par madame la juge Arbour dans l'extrait de son rapport cité plus tôt. De plus, les contraintes physiques et les restrictions en matière de programmes imposées aux détenus isolés sont rigoureuses. C'est ce que le Sous-comité a pu constater dans chacune des unités d'isolement qu'il a visitées au cours de sa tournée des pénitenciers. Il faut toutefois reconnaître que la population carcérale gérée par le Service correctionnel dans ses unités d'isolement préventif n'est pas des plus faciles et pose quotidiennement de grands défis.

5.36 Depuis 1997, le Service prend de sérieuses mesures pour améliorer et surveiller le processus d'examen des cas d'isolement préventif, trouver des solutions de rechange et réintégrer de façon efficace dans la population carcérale générale les détenus isolés pour de longues périodes. Il devrait maintenir et intensifier ses efforts, mais cela devra servir de complément à l'évaluation indépendante des actions affectant les libertés et les droits résiduels des détenus, et non pas de remplacement.

5.37 L'isolement préventif soustrait les détenus au contact normal quotidien avec les autres délinquants, et il a pour effet de rendre leur accès aux programmes, à l'emploi, aux services et aux loisirs plus difficile qu'il ne l'est pour les membres de la population carcérale générale. Cet effet se répercute grandement sur leurs droits résiduels et rend leurs conditions d'incarcération plus rigoureuses que pour les autres détenus.

La position du Sous-comité

5.38 Pour ces raisons, le Sous-comité estime qu'il y a lieu de désigner un décideur indépendant qui prendra en considération tous les facteurs liés aux cas d'isolement préventif. Il n'est pas nécessaire que toutes les décisions d'isolement soient prises par cet arbitre indépendant. Le Sous-comité croit que le Service correctionnel devrait continuer d'essayer de trouver des solutions de rechange à l'isolement préventif ainsi que des moyens de réintégrer d'une façon sûre les détenus soumis à un isolement préventif prolongé.

5.39 Le Sous-comité est d'avis que le processus déjà en place pour que le directeur étudie les cas d'isolement après un jour ouvrable et le comité de réexamen, après cinq jours ouvrables, devrait être conservé. Il croit cependant qu'un arbitrage indépendant devrait entrer en jeu 30 jours civils après la décision initiale. Il conviendra peut-être de faire la distinction entre les cas d'isolement sollicité et non sollicité et de prévoir l'arbitrage indépendant pour les premiers après 60 jours civils. Une audience régulière d'arbitrage indépendant se tiendrait par la suite tous les 30 ou 60 jours, selon la nature du cas.

5.40 La plage de 30 jours a été choisie parce qu'il s'agit là de la période maximale autorisée lorsque l'isolement est imposé par le président indépendant comme punition pour une infraction grave dans le cadre du processus disciplinaire des détenus. Ce seuil est proposé parce qu'il n'y a guère de différence dans la rigueur des conditions de vie auxquelles doivent s'astreindre les détenus soumis à un isolement préventif ou disciplinaire. En fait, les présidents indépendants pourraient aussi être désignés pour exercer ce pouvoir d'arbitre indépendant puisqu'ils connaîtront déjà bien la *Loi* et la réalité quotidienne des pénitenciers.

5.41 Comme on l'a déjà dit, il n'y a pas en ce moment de périodes maximales pour l'isolement préventif, et le Sous-comité estime qu'il devrait continuer d'en être ainsi. Bon nombre des cas d'isolement préventif

sollicité couvrent de longues périodes, ce qui se produit souvent parce que les détenus en cause ont peu de possibilités de réintégration dans la population carcérale générale. L'examen régulier de leur cas par des arbitres indépendants motivera les efforts du Service correctionnel en vue de leur réintégration et garantira l'étude fréquente de leur cas.

5.42 Ce projet d'arbitrage indépendant laisserait au Service suffisamment de latitude et de possibilités pour trouver des solutions de rechange à l'isolement préventif, dont le transfèrement à un autre établissement, et pour préparer l'éventuelle réintégration du détenu. Cependant, il faut avant tout utiliser correctement l'isolement préventif. Il est essentiel, pour cela, qu'une formation suffisante et des documents de référence soient fournis aux gestionnaires et au personnel opérationnel; le Service doit poursuivre à cet égard des mesures soutenues et améliorées.

RECOMMANDATION 21

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à prévoir l'arbitrage (par les présidents indépendants nommés par le solliciteur général dans le cadre du processus disciplinaire des détenus) des cas d'isolement préventif non sollicité, tous les 30 jours civils, et des cas d'isolement préventif sollicité, tous les 60 jours civils.

UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION

5.43 Lorsqu'il a visité les établissements correctionnels de la région du Québec, le Sous-comité s'est rendu dans l'unité spéciale de détention, entité distincte située au centre de réception régional de Ste-Anne-des-Plaines. Comme il s'agit de la seule installation du genre, le Sous-comité a jugé utile de s'y rendre pour la comparer aux pénitenciers à sécurité maximale et aux unités d'isolement visitées ailleurs au Canada.

5.44 Ni la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, ni son *Règlement* d'application ne donnent une description explicite ou exhaustive de ce qu'est l'unité spéciale de détention, de la façon dont sont choisis les détenus qui y sont envoyés, de leur sort une fois qu'ils y sont ou des modalités de surveillance et de contrôle de leur incarcération à cet endroit. Pour approfondir ces questions, il faut consulter la Directive du commissaire qui existe à ce sujet[73].

5.45 Selon la Directive, l'objectif de la politique sur les unités spéciales de détention est de créer un milieu où on encourage et où on aide les détenus dangereux à agir de façon responsable afin de faciliter leur réintégration dans un établissement à sécurité maximale. Un détenu peut être considéré dangereux si son comportement est tel qu'il a causé la mort ou un tort considérable ou qu'il compromet sérieusement la sécurité des autres.

5.46 La Directive du commissaire dicte la marche à suivre pour le transfèrement d'un détenu dangereux à l'unité spéciale de détention. Le sous-commissaire régional doit étudier le cas de tout détenu qui

[73] Directive du commissaire 551(1997-05-28) intitulée *Unités spéciales de détention*.

commet un acte causant un tort considérable ou la mort, et peut ordonner le transfèrement dudit détenu à l'unité spéciale de détention, en veillant à ce que le transfèrement s'effectue en conformité avec la Directive du commissaire qui fixe la marche à suivre et la politique visant les transfèrements non sollicités de détenus.

5.47 Tout détenu transféré à l'unité spéciale de détention fera l'objet d'une évaluation, et le Comité national de révision déterminera si le détenu doit y rester ou réintégrer l'établissement à sécurité maximale. Le Comité détermine par la suite quant le détenu doit quitter l'unité spéciale de détention, et toute décision à cet égard doit être conforme à la Directive du commissaire sur les transfèrements de détenus. Il n'y a pas de limite quant au temps qu'un détenu doit passer à l'unité, ni de fréquence établie pour les examens effectués par la suite. Le Comité est également chargé du contrôle des activités permanentes de l'unité spéciale de détention et recueille les données concernant le fonctionnement.

5.48 Le Comité national de révision est composé d'un sous-commissaire adjoint bilingue (en tant que président), du directeur associé de l'unité spéciale de détention (en tant que secrétaire) et d'au moins deux directeurs d'établissement à sécurité maximale. Il relève, sur le plan fonctionnel, du sous-commissaire principal auquel il remet un rapport trimestriel de ses activités.

5.49 Madame la juge Tremblay-Lamer de la Cour fédérale a étudié, entre autres questions, le fondement juridique de la création et de l'existence de l'unité spéciale de détention dans l'affaire Murray c. Canada (Services correctionnels, Comité national chargé de l'examen des cas d'USD)[74]. Elle a commencé par examiner l'article 30 de la *Loi* qui prévoit l'assignation d'une cote de sécurité au détenu. Elle a ensuite considéré la disposition dans le contexte de l'article 11, qui prévoit que tout détenu peut purger une peine dans n'importe quel pénitencier. Elle en est venue à la conclusion que puisque la *Loi* n'assigne pas de cote de sécurité aux établissements de correction, le Service correctionnel a toute latitude pour transférer un détenu à n'importe quel établissement, quelle que soit la cote de sécurité de l'individu.

5.50 L'Association des avocats et avocates en droit carcéral du Québec a clairement mis en lumière, à l'intention du Sous-comité, les questions entourant le fondement juridique de l'unité spéciale de détention[75]. Selon l'Association, rien n'autorise à placer un détenu dans l'unité spéciale de détention puisque la *Loi* ne prévoit pas de cote de sécurité supérieure à la cote maximale. Si, par ailleurs, l'unité spéciale de détention est censée constituer une forme d'isolement préventif, son fonctionnement n'est pas conforme aux dispositions afférentes de la *Loi*, qui stipulent que seuls les directeurs d'établissement, ou leurs remplaçants, sont autorisés à placer un détenu en isolement préventif.

5.51 Sans accepter d'emblée les arguments de l'Association, le Sous-comité a toutefois pris conscience d'un flou dans la *Loi* en ce qui concerne l'unité spéciale de détention et le processus d'examen en place. Ayant visité l'unité spéciale de détention, des établissements à sécurité maximale et nombre d'unités d'isolement, le Sous-comité peut affirmer que la première est dans une catégorie à part. Les mesures de sécurité y sont strictes, de sorte que les contacts entre détenus sont encore plus limités que dans les autres types d'établissement. La population carcérale y est difficile et présente un défi tout à fait particulier pour

---

74 (1996) 1 CF 247.

75 Mémoire, p. 11.

ceux qui travaillent avec elle quotidiennement. L'aménagement matériel de l'unité est particulier et n'a son pareil dans aucun autre établissement de correction fédéral.

5.52 Le Sous-comité estime donc qu'un niveau de sécurité supplémentaire doit être ajouté à la *Loi* et au *Règlement* afin de tenir compte de la réalité de l'unité spéciale de détention et pour lui fournir un fondement juridique dans le système de cotes pour les détenus. L'existence d'un autre niveau de sécurité est reconnue implicitement dans la Directive du commissaire portant sur les unités spéciales de détention car on y précise que l'objectif de la politique est de faciliter la réintégration dans un établissement à sécurité maximale.

5.53 Une comparaison entre la définition de détenu dangereux donnée dans la Directive du commissaire sur les unités spéciales de détention et celle des détenus à sécurité maximale donnée dans le *Règlement* fournit un autre argument en faveur de la création d'un autre niveau de sécurité.

5.54 Au paragraphe 18*a*) du *Règlement*, il est stipulé que la cote de sécurité maximale est attribuée à un détenu si celui-ci présente un risque élevé d'évasion et constituerait une grande menace pour la sécurité du public ou s'il exige un degré élevé de surveillance et de contrôle à l'intérieur du pénitencier. Par contre, l'article 2 de la Directive du commissaire précise qu'un détenu peut être considéré dangereux et être transféré à l'unité spéciale de détention si son comportement est tel qu'il cause la mort ou un tort considérable ou qu'il compromet sérieusement la sécurité des autres.

5.55 Il existe donc une différence claire entre les deux types de population carcérale décrits dans ces définitions, différence suffisante pour justifier la création d'un nouveau niveau de sécurité afin de traduire la réalité de l'unité spéciale de détention.

RECOMMANDATION 22

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 30 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* par l'ajout d'une nouvelle cote de sécurité baptisée sécurité spéciale et de modifier également l'article 18 du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin d'y définir la nouvelle cote.

5.56 À l'heure actuelle, ni la *Loi* ni le *Règlement* ne précisent les modalités de transfèrement ou les processus de surveillance et de contrôle des activités quotidiennes à l'unité spéciale de détention. Or, l'isolement préventif et les processus disciplinaires à l'égard des détenus sont régis par des dispositions figurant tant dans la *Loi* que le *Règlement*. Les directives du commissaire, si elles ne sont pas fondées sur des dispositions législatives ou réglementaires, n'ont pas force de loi. Même le fondement judiciaire de l'unité spéciale de détention, dont il est question dans l'affaire Murray mentionnée précédemment dans le présent chapitre, doit à tout le moins être explicité.

5.57 Le Sous-comité estime que la *Loi* et le *Règlement* doivent établir explicitement l'unité spéciale de détention et les modalités de transfèrement et les processus d'examen et de contrôle des activités quotidiennes de l'unité. Cette mesure aura pour effet d'accroître la visibilité de l'unité et de garantir

qu'elle est constituée et utilisée en conformité avec la primauté du droit, le devoir d'agir équitablement et les droits résiduels que la *Loi* reconnaît aux détenus.

5.58 Dans le cadre de cette proposition, le Comité national de révision de l'unité spéciale de détention continuera de jouer un rôle au cœur des fonctions de surveillance et de contrôle qui seront mises en place. Pour que le Comité jouisse d'une grande crédibilité et offre l'assurance qu'il exercera ses fonctions avec minutie, équité et impartialité, certains de ses membres devront être des personnes d'expérience provenant de l'extérieur du Service correctionnel.

RECOMMANDATION 23

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et son *Règlement* d'application afin de prévoir légalement l'existence de l'unité spéciale de détention et les mesures de transfèrement, d'examen et de contrôle auxquelles est assujettie l'unité dans son fonctionnement quotidien. Les nouvelles dispositions devront également prévoir la présence de représentants de l'extérieur du Service correctionnel au Comité national de révision des unités spéciales de détention.

RÉGIME DISCIPLINAIRE APPLICABLE AUX DÉTENUS — PRÉSIDENTS INDÉPENDANTS

5.59 Le régime disciplinaire applicable aux détenus est prévu aux articles 38 à 44 de la *Loi* et aux articles 24 à 41 du *Règlement*. La *Loi* indique que l'objet du régime est d'encourager chez les détenus un comportement favorisant l'ordre et la bonne marche du pénitencier et ajoute que les dispositions à cet effet sont les seules à prendre en compte en matière de discipline à l'égard des détenus.

5.60 L'article 40 de la *Loi* présente une liste exhaustive des infractions disciplinaires visées par le régime, dont certaines trouvent un équivalent dans le droit pénal, et d'autres non. Il faut d'abord tenter de régler de façon informelle les éventuels cas d'infraction. La *Loi* prévoit également la remise d'un avis d'accusation et une audition. En dernier lieu, l'article 44 de la *Loi* prévoit des sanctions disciplinaires qui vont du simple avertissement ou de la réprimande jusqu'à l'isolement pour un maximum de 30 jours dans le cas d'une infraction disciplinaire grave.

5.61 Le *Règlement* donne des précisions sur la nomination de présidents indépendants, les avis d'infractions disciplinaires communiqués aux détenus, les auditions disciplinaires et les directives sur les peines (où une distinction est établie entre les infractions disciplinaires mineures et graves, sans les définir, les dernières faisant l'objet de peines plus sévères).

5.62 Le fait de soumettre les infractions disciplinaires des détenus à un jugement indépendant a été proposé pour la première fois dans les années 1970, de façon plus marquante en 1977, dans le rapport du Sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada, soit le Comité MacGuigan. À l'époque, celui-ci avait recommandé que les auditions disciplinaires visant des détenus

soient présidées par une personne indépendante[76]. Les autorités correctionnelles fédérales ont fini par accepter la recommandation et la mettre en œuvre.

5.63 Comme nous l'avons dit précédemment dans le chapitre, l'existence et la nomination de présidents indépendants ne sont pas prévues par la *Loi*, mais bien par le *Règlement*. L'article 24 du *Règlement* stipule que le solliciteur général choisit comme présidents indépendants des personnes de l'extérieur du Service correctionnel, qui occupent le poste à titre inamovible pour un mandat maximal de cinq ans pouvant être reconduit. Le ministre choisit aussi parmi les présidents indépendants un premier président pour chaque région. Le titulaire de cette charge conseille les présidents indépendants et voit à leur formation, veille à ce qu'il y ait le moins de différence possible entre les sanctions et procède à des échanges de renseignements avec les autres premiers présidents régionaux.

5.64 Le paragraphe 27(2) du *Règlement* donne aux présidents indépendants toute compétence pour entendre et trancher les causes d'infractions disciplinaires graves (sauf dans des cas exceptionnels), et les directeurs d'établissement ou les membres désignés au Service correctionnel ont compétence dans les cas d'infractions disciplinaires mineures. Seuls les présidents indépendants sont habilités à imposer les peines pour les infractions disciplinaires graves exposées aux articles 35 à 37, 39 et 40 du *Règlement* : perte de privilèges pour une durée maximale de 30 jours, restitution d'un montant maximal de 500 $, amende maximale de 50 $, jusqu'à 30 heures de travaux supplémentaires et isolement pour une période maximale de 30 jours (les peines d'isolement consécutives ne peuvent dépasser 45 jours).

5.65 En juillet 1999, dans sa réponse aux questions écrites du Sous-comité, le Service correctionnel a expliqué que les recommandations présentées au solliciteur général concernant la nomination de présidents indépendants tenaient compte des critères suivants :

- le discernement et le niveau de compétence dans les processus d'audition disciplinaire pour les infractions graves;
- la capacité d'exercer une influence et de diriger;
- l'expérience en tant que président indépendant, s'il en est;
- le bilinguisme;
- l'intérêt pour la charge de président indépendant et la connaissance du processus.

5.66 En date de juillet 1999, 34 des 43 présidents indépendants étaient des avocats en exercice ou qui avaient exercé, un était un ancien juge et un était un criminologue.

5.67 Le rôle d'arbitre que jouent les présidents indépendants est essentiel à l'équité du processus disciplinaire s'appliquant aux détenus. L'exécution quotidienne de leurs fonctions doit non seulement être juste et impartiale, mais aussi donner l'impression de l'être.

5.68 Le Sous-comité a déjà recommandé dans le présent chapitre que les présidents indépendants soient chargés de trancher les causes d'isolement préventif tous les 30 ou 60 jours, selon que l'isolement est

---

76 Sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada, *Rapport au Parlement*, Ottawa 1977.

imposé ou volontaire. Le Sous-comité en vient à la conclusion que ce rôle doit être ajouté aux fonctions des présidents indépendants puisqu'ils savent déjà statuer sur les différends en milieu correctionnel.

5.69 Les présidents indépendants savent plus particulièrement comment manier l'isolement et peuvent imposer jusqu'à 45 jours d'isolement comme sanction disciplinaire. En vertu du paragraphe 40(3) du *Règlement*, les détenus qui purgent une peine d'isolement pour une infraction disciplinaire grave doivent se voir accorder les mêmes conditions de détention que les détenus mis en isolement préventif.

5.70 La Criminal Lawyers Association propose que les critères de nomination des présidents indépendants soient précisés dans la *Loi* ou le *Règlement*[77]. Le Sous-comité fait sienne cette proposition, mais souligne que le *Règlement* contient déjà des dispositions à cet égard.

5.71 Les ajouts que le Sous-comité propose de faire aux fonctions des présidents indépendants témoignent de l'importance qu'il accorde à cette charge. Le devoir d'agir équitablement ne se traduit pas simplement par une série de règles de procédure applicables aux décideurs. Il oblige également les responsables des politiques à veiller à ce que les décideurs exercent leurs pouvoirs d'une façon qui non seulement soit juste et impartiale mais en outre ne donne aucune apparence et ne cause aucune crainte de partialité.

5.72 Pour ce faire, les responsables des politiques peuvent notamment fournir des balises législatives claires pour l'exercice indépendant des fonctions juridictionnelles. Le fait d'inclure dans la *Loi* le processus et les critères de nomination des présidents indépendants aura pour effet d'accroître leur autorité, donnera une permanence au rôle qu'ils remplissent et rendra leurs fonctions juridictionnelles plus ouvertes et transparentes pour ceux qui souhaitent les examiner.

RECOMMANDATION 24

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin de permettre la nomination de présidents indépendants et de premiers présidents indépendants à titre inamovible, pour des mandats de cinq ans renouvelables par le solliciteur général. La modification doit préciser que les présidents indépendants exercent leurs fonctions juridictionnelles à l'égard de l'isolement préventif et des infractions disciplinaires graves. En dernier lieu, la modification doit permettre de fixer les critères de sélection et de nomination des présidents indépendants.

EXAMEN PAR LA COMMISSION DE LA SUSPENSION DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE OU D'OFFICE

5.73 L'article 135 de la *Loi* traite de la suspension de la mise en liberté sous condition quand un détenu commet une infraction ou viole les conditions de sa mise en liberté. Tel qu'expliqué précédemment dans

[77] Mémoire, p. 13.

le rapport, la *Loi* autorise également à arrêter le délinquant et à le réincarcérer jusqu'à ce que la Commission puisse tenir une audience pour déterminer si ce dernier doit réintégrer la collectivité ou si sa mise en liberté doit être annulée ou révoquée.

5.74 Les paragraphes 135(4) et (5) de la *Loi* habilitent la Commission à examiner le cas des détenus dont la mise en liberté a été suspendue ou qui ont été réincarcérés. La *Loi* ne fixe toutefois pas de délai à la Commission pour rendre sa décision. Or, selon le paragraphe 163(3) du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, la Commission doit rendre sa décision dans les 90 jours suivant le renvoi du cas ou la réincarcération du délinquant.

5.75 La Criminal Lawyers Association recommande de raccourcir ce délai, pour le porter de 90 à 45 jours, et justifie ainsi sa recommandation:

> La prolongation [par rapport à la *Loi* antérieure] jusqu'à 90 jours du délai qui doit précéder la tenue d'une audience [postsuspension] par la Commission est suffisante pour mettre un terme à toutes les tentatives de réinsertion sociale d'un détenu, par suite de la perte de son emploi, des moyens de s'instruire, de son logement, des possibilités de recevoir des soins de santé et des avantages que procurent les engagements pris par les membres de sa famille, à cause de ce qui peut être des manquements très mineurs aux conditions fixées dans son ordonnance de mise en liberté, plutôt que d'un retour à un comportement criminel. Encore une fois, [tant qu'il sera] plus facile de laisser la Commission nationale des libérations conditionnelles prendre les décisions et [de] donner à toutes les parties plus de temps pour le faire, la capacité du détenu de se réintégrer socialement [sera] réduite[78].

5.76 Le Sous-comité a assisté à une audience postsuspension de la Commission lors d'une de ses visites en établissement correctionnel. Les commissaires à l'audience étaient tout à fait conscients de l'impact de la réincarcération sur les efforts de réinsertion du délinquant et ont étudié minutieusement les conséquences de leur décision.

5.77 Le Sous-comité fait siennes la proposition et la recommandation de la Criminal Lawyers Association. Quand un détenu viole les conditions de sa mise en liberté sans avoir commis d'acte criminel, le cas doit être examiné dans les plus brefs délais afin que les ajustements nécessaires puissent être effectués et que le délinquant puisse continuer sur la voie de la réinsertion. Pour que le processus décisionnel soit juste et équitable, il est essentiel d'étudier et de trancher l'affaire rapidement.

RECOMMANDATION 25

Le Sous-comité recommande de modifier le paragraphe 163(3) du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin d'obliger la Commission nationale des libérations conditionnelles à rendre, si possible, les décisions postsuspension dans les 45 jours qui suivent le renvoi du cas ou la réincarcération du délinquant.

COMMUNICATION D'INFORMATION PAR LA COMMISSION AUX DÉLINQUANTS

5.78 L'article 141 de la *Loi* porte sur la communication d'information par la Commission aux délinquants. Il stipule que la Commission doit fournir à un délinquant l'information relative à l'examen

---

78 Mémoire, p. 12.

du cas, ou un résumé de celle-ci. Il permet en outre au délinquant de renoncer à son droit à l'information ou au délai de transmission de ces données.

5.79 Le paragraphe 141(4) de la *Loi* autorise la Commission à refuser la communication de renseignements au délinquant, dans la mesure jugée strictement nécessaire, si cette communication irait à l'encontre de l'intérêt public, mettrait en danger la sécurité d'une personne ou du pénitencier ou compromettrait la tenue d'une enquête licite.

5.80 La communication d'information au moment opportun est essentielle pour tout délinquant dont le cas doit être examiné par la Commission. D'ailleurs, tel qu'indiqué ailleurs dans le présent chapitre, elle fait partie intégrante du devoir de la Commission d'agir équitablement.

5.81 Le paragraphe 141(4) de la *Loi* n'oblige pas la Commission à révéler au délinquant que des renseignements ont été tus ou à l'informer des motifs d'une telle décision.

5.82 L'Association du Barreau canadien examine cette question dans le mémoire qu'il a présenté au Sous-comité[79] et recommande que la Commission ne puisse prendre en considération les renseignements tus au délinquant si ce dernier n'a pas été informé de cette non-communication. Le Sous-comité abonde dans le sens du mémoire du Barreau. Il est également recommandé que le paragraphe 141(4) de la *Loi* soit modifié afin que la Commission soit tenue d'informer le détenu par écrit de la non-communication de renseignements et des motifs d'une telle décision. Le Sous-comité fait sienne cette recommandation.

5.83 De l'avis du Sous-comité, le devoir d'agir équitablement oblige à tout le moins à informer un délinquant des raisons pour lesquelles des renseignements ne lui sont pas communiqués. De plus, il faut éviter, par souci d'équité, de prendre des décisions relatives à un cas en fonction de renseignements non communiqués, si l'intéressé n'a pas été informé de cette non-communication.

RECOMMANDATION 26

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 141 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin que la Commission nationale des libérations conditionnelles soit tenue d'informer un délinquant par écrit des raisons pour lesquelles des renseignements qui seront pris en considération lors de l'examen de son cas ne lui ont pas été communiqués. Il faut aussi interdire à la Commission d'examiner des renseignements tus au délinquant si celui-ci n'a pas été informé par écrit des raisons de la non-communication.

COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES — SECTION D'APPEL

5.84 La Section d'appel, prévue à l'article 146 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, ne reposait sur aucun fondement juridique avant que le Parlement n'adopte des

79 Mémoire, p.42-46.

dispositions législatives à cet égard en 1992. La Section est composée d'au plus six membres, dont le vice-président. En juillet 1999, dans ses réponses écrites aux questions du Sous-comité, la Commission nationale des libérations conditionnelles a précisé que la Section d'appel est actuellement composée de quatre membres à temps plein, dont le vice-président.

5.85 Un membre de la Section d'appel ne peut siéger en appel d'une décision qu'il a rendue. En vertu du paragraphe 105(3) de la *Loi*, les membres, autres que le président et le premier vice-président, sont affectés à la section de la Commission qui est mentionnée dans leur acte de nomination. En outre, le paragraphe 105(4) porte que tous les membres de la Commission sont membres d'office de toutes les sections et peuvent, si le président l'autorise, siéger aux audiences. Cela signifie que les membres de la Section d'appel peuvent siéger aux comités régionaux et que les commissaires régionaux peuvent siéger aux audiences de la Section d'appel.

5.86 L'article 147 de la *Loi* expose les motifs pour lesquels un détenu peut interjeter appel d'une décision de la Commission, c'est-à-dire si :

- la Commission a violé un principe de justice fondamentale;
- elle a commis une erreur de droit en rendant sa décision;
- elle a contrevenu à une de ses politiques ou ne les a pas appliquées;
- elle a fondé sa décision sur des renseignements erronés ou incomplets;
- elle a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou omis de l'exercer.

5.87 Le vice-président de la Section d'appel peut refuser d'entendre un appel lorsque celui-ci est mal fondé ou vexatoire, s'il ne relève pas de la compétence de la Commission, s'il est fondé sur des renseignements dont le comité ne disposait pas au moment de sa décision ou si le détenu a 90 jours ou moins à purger. L'article 168 du *Règlement* stipule que l'appel doit être interjeté auprès de la Section d'appel par envoi d'un avis écrit dans les deux mois suivant la décision de la Commission.

5.88 Aux termes de la révision, la Section d'appel peut rendre l'une des décisions suivantes :

- confirmer la décision visée par l'appel;
- confirmer la décision mais ordonner un réexamen du cas;
- ordonner un réexamen du cas;
- infirmer ou modifier la décision visée par l'appel.

5.89 Pour examiner les décisions prises par la Commission lors d'une audience, les membres de la Section d'appel lisent les dossiers examinés et écoutent la bande enregistrée lors de l'audience; il ne s'agit pas d'une nouvelle audience. Chaque appel est étudié par deux membres de la Section d'appel; s'ils sont incapables de s'entendre, la cause est soumise à deux autres membres de la Section.

5.90 Dans sa réponse de juillet 1999 aux questions écrites du Sous-comité, la Commission a précisé que les appels ne donnent pas lieu à une nouvelle audience servant à étudier le bien-fondé de la décision

originale; la décision de la Section d'appel ne vise pas à remplacer celle de la première audience. Plutôt, le processus est assimilable à une révision judiciaire dont l'objectif est de faire respecter les règles de la justice naturelle et le devoir d'agir équitablement. Le processus vise également à garantir que les politiques de la Commission sont appliquées et à assurer la cohérence des décisions des commissaires. La Section d'appel a également été décrite comme un instrument de contrôle par les pairs des décisions prises par les commissaires.

5.91 Le Sous-comité a demandé à la Commission de lui donner une idée de l'ordre de grandeur des travaux de la Section d'appel. En 1996-1997, celle-ci a reçu 517 demandes d'examen, comparativement à 540 en 1997-1998 et 425 en 1998-1999.

5.92 L'Association des avocats et avocates en droit carcéral du Québec a saisi le Sous-comité de préoccupations graves concernant la Section d'appel[80], signalant des cas où des membres de la Section ont participé temporairement à des audiences dans les régions d'où ils provenaient et où des commissaires régionaux ont participé temporairement à des groupes de la Section d'appel examinant des cas provenant de leur région.

5.93 La Commission a en partie confirmé la situation en 1999 dans ses réponses écrites aux questions du Sous-comité, indiquant clairement que les membres de la Section d'appel peuvent participer à des audiences en région quand il y a un arriéré de cas à traiter ou que l'on tarde à nommer de nouveaux commissaires. La Commission a toutefois souligné dans sa réponse que ce genre de situation se produit plutôt rarement.

5.94 Or, il importe non seulement que le processus d'appel soit juste, mais aussi qu'il n'y ait ni apparence ni crainte de partialité. Le problème semble découler de la structure de la Section d'appel prévue par la *Loi*, puisque l'article 105 permet à tous les membres d'être membres d'office de toutes les sections de la Commission. Cela est acceptable dans le cas des commissaires régionaux, mais ne l'est pas quand il s'agit de membres de la Section d'appel qui examinent les décisions prises par des commissaires régionaux.

5.95 Il existe aussi une certaine confusion quant à la nature des fonctions que doit exécuter la Section d'appel. Les dispositions de la *Loi* à cet égard semblent lui accorder des responsabilités assimilables aux fonctions de révision judiciaire qu'exécutent la Cour fédérale du Canada et les cours supérieures provinciales. Et pourtant, la Commission décrit la Section d'appel comme étant l'instrument de contrôle par les pairs des décisions prises lors des audiences de la Commission, et dont l'un des objectifs est de favoriser la cohérence des décisions.

5.96 Le Sous-comité estime que la *Loi* doit être modifiée afin d'éclaircir le rôle et les fonctions de la Section d'appel. Il doit exister une distinction claire entre les commissaires qui siègent à la Section et ceux qui participent aux audiences dans les régions. Le fait de permettre aux membres de siéger dans toutes les sections, comme c'est le cas actuellement, mine à la fois le niveau de première instance et le niveau d'appel à la Commission. Si des arriérés s'accumulent dans les régions, il faut élaborer et appliquer des stratégies plus efficaces de gestion des cas et recruter, choisir et nommer des commissaires additionnels.

---

80 Mémoire, p. 49-53.

EN CONSTANTE ÉVOLUTION

5.97 Les responsabilités décisionnelles que l'article 147 de la *Loi* attribue à la Section d'appel s'apparentent, à bien des égards, aux révisions judiciaires effectuées par les tribunaux. Par conséquent, certains membres de la Section d'appel doivent avoir une formation juridique ou être avocats pour exécuter efficacement et équitablement cette fonction administrative d'examen de la *Loi*. La Commission a informé le Sous-comité qu'en date de juillet 1999, 21 de ses commissaires permanents ou à temps partiel étaient des avocats. Le Sous-comité estime qu'au moins un des membres de la Section d'appel examinant un cas doit être avocat.

RECOMMANDATION 27

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin que les commissaires de la Commission nationale des libérations conditionnelles nommés à la Section d'appel ne participent pas aux autres décisions en matière de libération conditionnelle pendant la durée de leur mandat dans cette section. Les commissaires régionaux ne devraient pas non plus siéger à la Section d'appel. Lors de l'examen d'une décision par la Section d'appel, au moins un membre doit être un avocat.

CHAPITRE 6 : LE BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

6.1 Tout au long de son examen de la *Loi*, le Sous-comité a recueilli plusieurs témoignages qui ont mis en lumière l'importance de respecter les droits des délinquants au sein de nos pénitenciers. Certains ont d'ailleurs souligné que le respect de ces droits est indispensable à la réadaptation sociale des délinquants. Citant les propos tenus par le Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada dans son rapport déposé au Parlement en 1977, l'Association du Barreau canadien a ainsi souligné que : « Pour les détenus, la justice est un droit personnel et également une condition essentielle de leur socialisation et de leur réforme personnelle. Elle implique à la fois le respect des personnes et des biens des autres, et un traitement équitable[81] ».

6.2 De l'avis du Sous-comité, il est essentiel que les autorités correctionnelles respectent les droits des délinquants et ce, d'autant plus que les droits énoncés dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* « découlent de normes universelles qui sont sanctionnées par toutes les démocraties avancées auxquelles le Canada se compare[82] ». Le Sous-comité est d'ailleurs persuadé qu'il importe d'appuyer tous les organismes indépendants ayant des pouvoirs de surveillance en matière de respect des droits de la personne, et plus particulièrement le Bureau de l'enquêteur correctionnel puisque ce dernier a spécifiquement pour mandat de protéger les droits des délinquants condamnés à une peine de juridiction fédérale.

6.3 Le présent chapitre se divise en deux sections. La première présente brièvement le rôle et les responsabilités du Bureau de l'enquêteur correctionnel au sein du système de justice pénale de même que les pouvoirs que lui confère la partie III de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. La seconde présente, quant à elle, cinq recommandations qui, de l'avis du Sous-comité et de plusieurs personnes qu'il a rencontrées tout au long de son examen de la *Loi*, sont susceptibles d'améliorer l'efficacité du Bureau dans la réalisation de son mandat.

RÔLE, RESPONSABILITÉS ET POUVOIRS DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

6.4 Le Bureau de l'enquêteur correctionnel a été établi en 1973 en vertu de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, suite à une recommandation présentée par la commission d'enquête portant sur une émeute ayant eu lieu au début des années 1970 au pénitencier de Kingston[83]. L'analyse de cet événement avait mis en lumière la nécessité de créer un mécanisme indépendant de révision des plaintes formulées par les délinquants ou en leur nom de façon à diminuer les risques d'émeute dans les pénitenciers et à rendre le

---

81 Rapport du Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada, Approvisionnements et Services, Ottawa, 1977, p. 85, cité dans le mémoire de l'Association du Barreau canadien, 1999, p. 11.

82 Service correctionnel du Canada, Rapport du Groupe de travail sur les droits de la personnes, *Les droits de la personne dans le milieu correctionnel : Un modèle stratégique*, décembre 1997, p. 39.

83 Solliciteur général du Canada, Rapport global, *Pour une société juste, paisible et sûre*, Rapport du groupe de travail sur la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, 1998, p. 157.

Service correctionnel transparent et imputable. Bien que le rôle et les responsabilités du Bureau de l'enquêteur correctionnel sont demeurés à peu près les mêmes depuis 1973, les réformes législatives du système correctionnel de 1992 ont donné lieu à une modification de la base légale du Bureau et à une clarification de ses pouvoirs qui ont alors été définis dans la partie III de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

6.5 Nommé à son poste par le Conseil des ministres en vertu de l'article 158 de la *Loi*, l'Enquêteur correctionnel est chargé du Bureau de l'enquêteur correctionnel. Ce bureau, qui comprend au total 17 employés, dont 10 forment le personnel enquêteur, a pour objectif :

> D'agir en tant qu'Ombudsman dans l'intérêt des contrevenants en examinant à fond et de façon objective un large éventail d'activités administratives et en précisant ses conclusions et ses recommandations à un grand nombre de décideurs, y compris le Parlement[84].

6.6 La responsabilité première du Bureau de l'enquêteur correctionnel consiste donc à mener des enquêtes sur les problèmes vécus par les délinquants au sein du système correctionnel, qu'ils soient incarcérés ou sous surveillance dans la collectivité, afin d'évaluer de façon indépendante et impartiale si le Service correctionnel se conforme à ses obligations en matière de respect des droits humains des délinquants. Les attributions de l'Enquêteur correctionnel sont détaillées au paragraphe 167(1) de la *Loi* :

> L'Enquêteur correctionnel mène des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions qui proviennent du commissaire ou d'une personne sous son autorité ou exerçant des fonctions en son nom qui affectent les délinquants individuellement ou en groupe.

6.7 Comme l'ont mentionné au Sous-comité certains témoins, l'Enquêteur correctionnel est bien placé pour redresser les injustices vécues par les délinquants individuellement et pour mettre à jour les problèmes systémiques qui incitent les délinquants à porter plainte. Citant les propos tenus par madame la juge Louise Arbour dans son rapport sur les événements survenus à la Prison des femmes de Kingston, le Barreau du Québec a ainsi souligné :

> Parmi tous les observateurs indépendants du Service correctionnel, l'Enquêteur correctionnel se trouve dans une situation unique; il peut à la fois faciliter la résolution de problèmes individuels et faire des déclarations publiques sur les carences systémiques du Service [correctionnel][85].

Les pouvoirs d'enquête et l'accès aux données et aux installations du Service correctionnel

6.8 Les pouvoirs d'enquête de même que l'accès aux données et aux installations de l'organisme surveillé sont des éléments essentiels à l'efficacité d'un mécanisme externe de surveillance. À ce titre, le Sous-comité a pu constater lors de ses visites de pénitenciers à travers le pays, ses entretiens avec des enquêteurs de même qu'avec l'Enquêteur correctionnel, Ronald Stewart, que la *Loi* confère au Bureau de l'enquêteur correctionnel un accès inconditionnel aux données du Service correctionnel et à l'ensemble

---

84 Solliciteur général du Canada, *Bureau de l'enquêteur correctionnel : Budget des dépenses 1999-2000*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1999, p. 10.

85 L'honorable Louise Arbour, *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, 1996, p. 211 cité dans le mémoire du Barreau du Québec, 1999, p. 24.

de ses installations de même que de larges pouvoirs d'enquête lui permettant d'examiner à fond les problèmes qui lui sont rapportés.

6.9 Les enquêteurs qui oeuvrent au sein du Bureau de l'enquêteur correctionnel ont ainsi libre accès aux établissements pénitentiaires et aux renseignements que le Service correctionnel a en sa possession ou sous son contrôle et peuvent exiger qu'une personne témoigne sous serment. Aux termes de la *Loi*, ils peuvent par ailleurs amorcer des enquêtes de leur propre initiative, à la demande du solliciteur général du Canada, d'un délinquant ou d'une autre personne qui se plaint en son nom et peuvent déterminer la manière dont l'enquête sera effectuée et le moment où elle aura lieu. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils peuvent donc faire des visites dans les pénitenciers selon un calendrier préétabli ou encore sans préavis.

Le processus de résolution des plaintes

6.10 Afin de régler les plaintes déposées par les délinquants ou en leur nom, que ce soit par écrit ou verbalement, les enquêteurs peuvent donc intervenir officiellement ou officieusement au nom du délinquant. Le plus souvent d'ailleurs, les enquêteurs s'adresseront d'abord aux administrateurs des pénitenciers afin d'arriver le plus rapidement possible à une résolution du problème. Cependant, lorsque l'Enquêteur ne parvient pas à résoudre le problème au niveau de l'établissement, la question est alors portée à l'attention du sous-commissaire régional ou à celle du commissaire du Service correctionnel. Ce sera, en fait, à l'enquêteur de déterminer la personne appropriée pour régler de façon expéditive le problème. Finalement, si l'Enquêteur correctionnel juge que le Service correctionnel ne prend pas les mesures qui s'imposent dans un délai raisonnable, le problème sera alors porté à l'attention du solliciteur général et pourra être exposé dans le rapport annuel ou un rapport spécial de l'Enquêteur correctionnel[86].

6.11 La *Loi* exige en effet que l'Enquêteur correctionnel informe annuellement le solliciteur général du Canada et le Parlement des réalisations de son bureau par le dépôt d'un rapport comportant la description de ses objectifs, des stratégies qu'il a utilisées au cours de l'année pour les réaliser et des résultats qu'il a obtenus. Aux termes de la *Loi*, il peut également déposer des rapports spéciaux à tout période de l'année lorsqu'il estime que le problème doit être pris en charge immédiatement. Bien qu'il informe le Parlement, il faut savoir qu'à l'heure actuelle, l'Enquêteur correctionnel s'y rapporte par l'entremise du solliciteur général. Les articles 192 et 193 de la *Loi* prévoient en effet ceci :

> **Article 192.** L'Enquêteur correctionnel présente au ministre, dans les trois premiers mois de chaque exercice, le rapport des activités de son bureau au cours de l'exercice précédent. Le ministre le fait déposer devant chaque chambre du Parlement dans les trente premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.
>
> **Article 193.** L'Enquêteur correctionnel peut, à toute époque de l'année, présenter au ministre un rapport spécial sur toute question relevant de ses pouvoirs et fonctions et dont l'urgence ou l'importance sont telles, selon lui, qu'il serait contre-indiqué d'en différer le compte rendu jusqu'à l'époque normale du rapport annuel suivant; le ministre fait déposer le rapport spécial devant chaque chambre du Parlement dans les trente premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

6.12 Par ses recommandations, l'Enquêteur correctionnel informe donc un grand nombre de décideurs des problèmes qui ont cours dans les pénitenciers canadiens, que ce soit au sujet de l'administration

---

[86] Solliciteur général du Canada, Rapport global, *Pour une société juste, paisible et sûre*, Rapport du groupe de travail sur la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, 1998, p. 160.

générale des pénitenciers, de la qualité des services et des programmes, de l'examen des procédures internes de règlement des plaintes et des griefs, de transfèrement ou d'isolement préventif ou du respect des droits des délinquants. Puisque les recommandations de l'Enquêteur correctionnel ne sont pas exécutoires, ce pouvoir de faire des déclarations publiques et d'informer un grand nombre de décideurs a une très grande importance pour la réalisation de son mandat. Répondant à une recommandation du vérificateur général du Canada, l'Enquêteur correctionnel a soutenu à ce propos :

> L'efficacité des interventions de l'ombudsman repose sur cette faculté de porter certaines questions à l'attention d'autres parties, compte tenu de la nature non exécutoire des recommandations formulées. C'est là une manière de souligner que la responsabilité de la résolution des problèmes, particulièrement dans un milieu comme celui des services correctionnels, n'incombe pas seulement à l'organisme gouvernemental visé par l'ombudsman[87].

6.13 La relation entre l'organisme surveillé et l'ombudsman constitue par ailleurs un élément essentiel au bon fonctionnement d'un organisme de surveillance externe comme le Bureau de l'enquêteur correctionnel. Le Sous-comité est d'avis, comme l'a souligné le vérificateur général dans son rapport de 1997, que :

> La force d'un ombudsman tient à sa capacité de persuader les autres intervenants de la valeur d'une recommandation ou d'une opinion qui émerge d'une enquête particulière. Par conséquent, la relation de travail qu'entretiennent les établissements et l'ombudsman, dans le cadre de son mandat, doit être soigneusement pesée. La nature même du travail a pour inévitable corollaire que cette relation ne peut être ni trop cordiale, ni trop antagoniste. Cet équilibre des tensions créatrices n'est pas facile à atteindre, mais elle a une très grande importance[88].

6.14 À cet égard, le Sous-comité a pris connaissance du fait que le Service correctionnel du Canada et le Bureau de l'enquêteur correctionnel ont récemment mis en œuvre un protocole d'entente qui précise les attentes et les rôles respectifs des deux organismes en ce qui a trait à des méthodes de résolution des différends et à l'amélioration générale de l'interaction entre eux. Le Sous-comité espère que ce protocole d'entente permettra d'améliorer l'efficacité du Bureau dans la résolution des problèmes d'ordre systémique. Il estime néanmoins que les résultats de l'entente devraient faire l'objet d'un examen lors de la prochaine révision de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Cette question sera traitée plus en profondeur dans le dernier chapitre du présent rapport.

L'EFFICACITÉ DU BUREAU DANS L'ACCOMPLISSEMENT DE SON MANDAT

6.15 Bien qu'aux termes de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* le Bureau de l'enquêteur correctionnel soit indépendant du Service correctionnel du Canada, le Sous-comité a été forcé de constater au cours de son examen de la *Loi* que certaines personnes ont une perception erronée de la position de l'Enquêteur correctionnel par rapport à l'organisme dont il doit assurer la surveillance, soit le Service correctionnel.

6.16 Le Sous-comité s'inquiète de ce fait et estime que, bien que l'Enquêteur correctionnel ne soit pas une composante du Service correctionnel du Canada, les témoignages entendus traduisent un problème majeur d'apparence d'indépendance.

---

87 Rapport du vérificateur général du Canada, « Chapitre 33. L'Enquêteur correctionnel Canada ». *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, décembre 1997.

88 *Ibid.*

6.17 Afin de s'assurer que l'Enquêteur correctionnel puisse réaliser efficacement son mandat, le Sous-comité est donc d'avis qu'il importe de rehausser l'apparence d'indépendance du Bureau. Il faut dire, comme l'a mentionné l'Enquêteur correctionnel dans son plus récent rapport, que l'apparence d'indépendance est, dans ce cas-ci, tout aussi importante que son indépendance réelle :

> ...la résolution de disputes dans un environnement qui, depuis toujours a été fermé aux yeux du public et où l'on trouve, bien entendu, considérablement de méfiance entre les gardiens et ceux qu'ils surveillent, exige que le Bureau soit non seulement indépendant du Service correctionnel et du Ministère mais aussi qu'il soit perçu comme tel[89].

6.18 Pour pallier à ce problème de perception, le directeur des enquêtes pour le Bureau de l'enquêteur correctionnel, Jim Hayes, a souligné au Sous-comité qu'il serait préférable de modifier la *Loi* de manière à ce que l'Enquêteur correctionnel dépose ses rapports directement au Parlement plutôt que par l'entremise du ministre qui, il suffit de rappeler, est également le ministre responsable du Service correctionnel :

> Je pense qu'en rendant directement des comptes au Parlement, nous pourrions montrer clairement que nous ne travaillons par pour un ministre, mais pour le Parlement puisque nous lui soumettons un rapport. On croit en général que nous avons le même patron et on pense donc qu'on fait « chambre commune ». Cette perception devient très souvent la réalité[90].

6.19 En accord avec plusieurs autres témoins dont John Conroy, Yvon Dandurand du International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy de l'Université de la Colombie-Britannique, Kim Pate de l'Asssociation canadienne des sociétés Elizabeth Fry, Amy Friedman-Fraser, M[e] Julian Falconer, Thomas Mann et Robert Rowbotham de Prison Life Media de même que l'Association canadienne de justice pénale et le Black Inmates and Friends Assembly of Toronto, le Sous-comité est donc convaincu qu'il serait préférable que l'Enquêteur correctionnel présente ses rapports directement au Parlement. Le Sous-comité est d'avis qu'une telle modification augmentera la crédibilité de l'Enquêteur correctionnel et l'efficacité de son bureau dans la réalisation de son mandat.

RECOMMANDATION 28

Le Sous-comité recommande de modifier les articles 192 et 193 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de manière à ce que les rapports de l'Enquêteur correctionnel — rapports annuels ou spéciaux — soient déposés simultanément au ministre et au Parlement.

6.20 Tout au long de son processus d'examen de la *Loi*, le Sous-comité a par ailleurs recueilli des témoignages qui ont souligné l'importance de créer des mécanismes de règlement des différends entre l'Enquêteur correctionnel et le Service correctionnel du Canada. De l'avis de certains témoins rencontrés, les dispositions de la *Loi* ne garantissent pas de façon suffisante que les questions soulevées par l'Enquêteur correctionnel seront réglées de façon juste, raisonnable et sans retard indu.

---

89 Solliciteur général du Canada, *Bureau de l'enquêteur correctionnel : Budget des dépenses 1999-2000*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1999, p. 10.

90 *Témoignages*, 2 juin 1999, 17:00.

6.21 Afin d'améliorer la transparence du Service correctionnel, le Sous-comité est donc d'avis, comme l'Enquêteur correctionnel et Me Julian Falconer, qu'un comité parlementaire devrait être saisi des rapports de l'Enquêteur pour fin d'étude. L'examen des questions soulevées par l'Enquêteur correctionnel par un comité parlementaire pourrait, selon eux, améliorer la résolution des désaccords entre les deux organismes et faire ressortir davantage les problèmes soulevés par l'Enquêteur correctionnel.

6.22 Compte tenu de l'importance des principes de transparence et d'imputabilité, le Sous-comité présente donc la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 29

Le Sous-comité recommande de modifier les articles 192 et 193 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de manière à ce que les rapports de l'Enquêteur correctionnel — rapports annuels ou spéciaux — soient déférés automatiquement pour fin d'étude au comité permanent de la Chambre des communes responsable des activités du Bureau de l'enquêteur correctionnel.

6.23 Dans le même ordre d'idées, lors de leur témoignage à Toronto, Amy Friedman-Fraser et Me Julian Falconer ont mentionné qu'une façon d'améliorer la transparence du Service correctionnel et la reddition des comptes serait que l'Enquêteur correctionnel fasse rapport au Parlement à la manière du vérificateur général. Selon Mme Friedman-Fraser, cette façon de faire est susceptible de donner à l'Enquêteur correctionnel « le rang et les pouvoirs dont il a besoin pour apporter des changements et mieux faire connaître au public la nature réelle de la vie carcérale, et en particulier les griefs et la manière dont ces griefs sont traités par l'établissement, par le bureau régional et national[91] ». Afin d'améliorer la transparence du Service correctionnel, le Sous-comité est également d'avis qu'il serait préférable que le rapport de l'Enquêteur correctionnel contienne les réponses du Service correctionnel à ses recommandations.

6.24 Présentement, c'est à l'Enquêteur correctionnel qu'incombe la responsabilité de résumer les réponses de l'administration centrale du Service correctionnel dans ses rapports. Le Sous-comité estime donc que le Service correctionnel devrait être obligé de répondre à chacune des recommandations de l'Enquêteur correctionnel en y présentant les mesures qu'il a prises et/ou qu'il prévoit prendre pour répondre aux problèmes soulevés ou, si aucune mesure n'est prévue, en y présentant les raisons justifiant son refus d'intervenir. Le Sous-comité est d'avis que cette façon de faire donnera plus de pouvoirs aux recommandations de l'Enquêteur correctionnel et augmentera l'imputabilité du Service correctionnel.

6.25 Considérant les témoignages qu'il a entendus, le Sous-comité recommande donc que des modifications soient apportées à la *Loi* de façon à ce que le rapport de l'Enquêteur correctionnel soit conçu selon un modèle similaire à celui utilisé par le vérificateur général du Canada.

---

91 *Témoignages*, 13 mai 1999, 16:55.

RECOMMANDATION 30

Le Sous-comité recommande que l'article 195 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* soit amendé pour que les réponses du Service correctionnel du Canada aux recommandations de l'Enquêteur correctionnel soient comprises dans les rapports annuels et spéciaux de l'Enquêteur.

6.26 Lors de son passage à Montréal, le Sous-comité a également bénéficié des témoignages de M^e^ William Hartzog et de la famille Drummond. Insatisfaite de l'enquête qu'a effectuée le Service correctionnel concernant le décès de leurs fils, la famille Drummond a soutenu que pour assurer une étude impartiale et indépendante dans les cas où un événement a conduit à des blessures graves d'un détenu ou à son décès, l'on devrait charger l'Enquêteur correctionnel de procéder automatiquement à sa propre enquête et ce, quand bien même que le Service correctionnel doit, aux termes de l'article 19 de la *Loi*, procéder à une enquête.

6.27 À l'heure actuelle, bien que l'article 19 de la *Loi* exige que le Service correctionnel remette une copie de son rapport d'enquête à l'Enquêteur correctionnel, aucune disposition de la *Loi* n'oblige l'Enquêteur à en faire un examen approfondi. Compte tenu des événements relatés par la famille Drummond, le Sous-comité est donc d'avis que l'Enquêteur correctionnel devrait procéder à une enquête dans les cas où un événement a conduit à des blessures graves d'un détenu ou à son décès.

RECOMMANDATION 31

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 170 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin d'obliger l'Enquêteur correctionnel à mener une enquête indépendante lorsqu'un détenu décède ou subit une blessure grave, et ce, même si une autre enquête est déjà en cours en vertu des articles 19 ou 20 de la *Loi*.

6.28 En guise de conclusion, le Sous-comité tient à souligner que l'efficacité du Bureau de l'enquêteur correctionnel dans l'accomplissement de son mandat dépend grandement du budget qu'il lui est alloué. Actuellement, ce budget, qui est d'environ 1,5 million de dollars par année, ne permet pas selon l'Enquêteur correctionnel d'engager un nombre suffisant d'enquêteurs. Lors de sa récente évaluation, le vérificateur général a également recueilli des témoignages d'enquêteurs qui ont fait état du nombre insuffisant d'enquêteurs. Dans son rapport, le vérificateur a souligné les problèmes qui résultent du manque de personnel enquêteur en ces termes :

> Le Bureau de l'enquêteur correctionnel dispose d'un personnel restreint. Les membres du personnel ont indiqué qu'ils se sentaient submergés par la demande et par le volume de travail. Il ressort de notre vérification que le Bureau avait de la difficulté à gérer les processus de travail, à répondre aux plaintes en temps opportun, et à maintenir la fréquence des visites dans les établissements[92].

6.29 Il faut dire que les 10 enquêteurs qui œuvrent pour le Bureau doivent traiter environ 5 000 plaintes par année. Bien que le Sous-comité soit tout à fait conscient que le temps nécessaire pour procéder aux

---

92 Rapport du vérificateur général du Canada, « Chapitre 33. L'Enquêteur correctionnel Canada », *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, décembre 1997.

enquêtes varie selon les caractéristiques de la plainte[93], il est convaincu qu'une augmentation du personnel enquêteur ne peut qu'être bénéfique pour le système correctionnel dans son ensemble. De l'avis du Sous-comité, cette augmentation est susceptible d'assurer une meilleure surveillance du Service correctionnel par des visites plus fréquentes dans les pénitenciers et, comme l'a souligné le directeur des enquêtes pour le Bureau de l'enquêteur correctionnel, Jim Hayes, par l'ouverture d'enquête suite à l'initiative de l'Enquêteur correctionnel.

RECOMMANDATION 32

Le Sous-comité recommande d'accroître le budget du Bureau de l'enquêteur correctionnel de manière à augmenter le personnel d'enquête et assurer que l'Enquêteur correctionnel puisse financer les dépenses directement reliées à une augmentation de son personnel enquêteur — tels le matériel de bureau, les communications et les déplacements nécessaires pour procéder aux enquêtes.

93 M. Stewart a ainsi témoigné : « Nous pouvons résoudre certaines d'entre elles le même jour. D'autres traînent en longueur parce qu'elles sont plus compliquées et qu'elles concernent davantage de personnes ». *Témoignages*, 2 juin 1999, 16:45.

CHAPITRE 7 : LES COMITÉS CONSULTATIFS AUPRÈS DU SYSTÈME CORRECTIONNEL

7.1 La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* reconnaît l'importance d'ouvrir les pénitenciers à la participation des citoyens en précisant, à l'alinéa 4(*f*), que le Service correctionnel « doit faciliter la participation du public à ses activités ». De l'avis du Sous-comité et de plusieurs témoins rencontrés lors de l'examen de la *Loi*, cet article est essentiel, compte tenu du fait que la participation des citoyens au processus correctionnel contribue à la qualité des services correctionnels fédéraux et constitue un bon moyen d'accroître la confiance du public dans le système de justice pénale.

7.2 La consultation régulière avec des personnes qui représentent les yeux et les oreilles des différentes collectivités contribue, par ailleurs, à la protection de la société en favorisant un lien entre les collectivités et les pénitenciers qui facilite la réinsertion des délinquants en tant que citoyens respectueux des lois. Le Sous-comité a donc la ferme conviction que la participation de citoyens au processus correctionnel renferme de nombreux avantages pour les délinquants, le Service correctionnel et la population dans son ensemble. Voici, selon le Sous-comité, quelques-uns des avantages découlant d'une participation active des citoyens au processus correctionnel :

- Les groupes de citoyens et les personnes intéressés par les questions de justice pénale sont souvent bien placés pour solliciter des milieux de travail qui pourront servir à la mise sur pied de programmes d'emploi ou de formation professionnelle pour les délinquants de même que pour développer et organiser des ressources communautaires qui serviront aux délinquants lors de leur mise en liberté sous condition.
- Ils peuvent démystifier les pratiques pénitentiaires et la vie en détention et servir de canaux d'information publique utile pour le système de justice pénale.
- Ils peuvent informer et sensibiliser les collectivités et les administrateurs des pénitenciers aux problèmes d'administration et d'application des services correctionnels.
- Ils peuvent aussi conseiller les administrateurs du Service correctionnel et sonder les attitudes de la collectivité vis-à-vis la prestation des services correctionnels.

7.3 Ce chapitre présente trois recommandations qui traitent de la participation des citoyens au processus correctionnel par l'entremise des comités consultatifs auprès du Service correctionnel du Canada. Bien que le Sous-comité soit conscient que ces recommandations ne touchent qu'une partie des différentes formes de participation communautaire, elles permettront, selon lui, de garantir une consultation plus importante des collectivités, des groupes et des organisations qui démontrent un intérêt pour la justice pénale lors de l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes destinés aux délinquants sous juridiction fédérale. De l'avis du Sous-comité, cette consultation accrue ne peut qu'améliorer les services correctionnels offerts dans nos pénitenciers fédéraux et assurer que le processus correctionnel réponde aux besoins des collectivités canadiennes.

7.4 Tout au long de son processus d'examen de la *Loi*, le Sous-comité a rencontré plusieurs organismes et groupes de bénévoles qui travaillent dans le but de sensibiliser les collectivités à ce qui se passe entre les

murs des pénitenciers et à l'importance de travailler ensemble à la réinsertion sociale des délinquants. Avant de présenter ses recommandations, le Sous-comité tient donc à reconnaître le travail essentiel accompli par ces divers groupes de bénévoles et organismes communautaires et à les encourager à poursuivre leur bon travail au sein du système de justice pénale.

COMITÉS CONSULTATIFS DE CITOYENS

7.5 Bien que certains pénitenciers canadiens bénéficiaient déjà de comités consultatifs de citoyens dans les années 1960, ces comités n'ont commencé à s'étendre à l'échelle nationale qu'à la fin des années 1970. Aux dires de José Gariépy, vice-président du Comité national de direction des comités consultatifs de citoyens, cet élargissement des activités des comités consultatifs de citoyens a été lancé par la publication, en 1977, du rapport du Sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada. Ce rapport reconnaissait publiquement, pour la première fois, l'importance de la participation des citoyens à la surveillance et à l'évaluation des services correctionnels et recommandait que des comités consultatifs de citoyens soient mis sur pied « dans tous les pénitenciers fédéraux à sécurité minimale, moyenne et maximale[94] ».

7.6 En réponse à l'augmentation constante de la participation des citoyens au sein des comités consultatifs et de la reconnaissance de plus en plus grande de leur rôle au sein du système correctionnel, le Service correctionnel du Canada a organisé en 1978, à Ottawa, la première Conférence nationale sur les comités consultatifs de citoyens, et a créé, en 1979, un Comité national de direction qui a eu pour mandat de coordonner les activités de tous les comités consultatifs au pays. Dans le cadre du mandat qui lui a été confié, ce Comité national de direction devait présenter au commissaire du Service correctionnel toutes les recommandations présentées par les comités consultatifs régionaux et locaux portant sur les programmes et les politiques du Service.

7.7 Il existe en conséquence trois niveaux de comités consultatifs de citoyens auprès du Service correctionnel : les comités locaux, les comités régionaux et un comité national de direction. De plus, à l'heure actuelle, tous les pénitenciers fédéraux bénéficient d'un comité consultatif de citoyens de même que la plupart des bureaux de libérations conditionnelles à travers le pays[95]. Dans l'ensemble du pays, le Service correctionnel peut donc compter sur 60 comités consultatifs de citoyens qui regroupent environ 400 membres bénévoles.

7.8 Le *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* précise que c'est aux directeurs d'établissements et aux responsables des bureaux de libérations conditionnelles à travers le pays qu'incombe la responsabilité de recruter des membres et d'assurer le bon fonctionnement des comités consultatifs de citoyens. Les membres de ces comités sont d'ailleurs nommés par le directeur de l'établissement ou le responsable du bureau de libérations conditionnelles avec le consentement du sous-commissaire de la région. Quant aux comités consultatifs régionaux, ils sont formés par les

94 Rapport du Sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1977, p. 141.

95 Il importe de noter que certains bureaux de libérations conditionnelles partagent un comité consultatif de citoyens avec un pénitencier. Seulement quatre bureaux dans la région de l'Ontario et trois bureaux dans la région de l'Atlantique ne bénéficient pas encore d'un tel comité.

présidents des comités consultatifs locaux ou leur délégué alors que le Comité national de direction se compose des présidents des comités régionaux de chacune des régions administratives du Service correctionnel (Pacifique, Prairies, Ontario, Québec et Atlantique).

7.9 Tous les membres doivent travailler à l'accomplissement de la mission des comités consultatifs de citoyens qui consiste à contribuer à la protection de la société et à l'accroissement de la qualité du processus correctionnel en entretenant un lien étroit avec le personnel du Service correctionnel, le public et les délinquants de même qu'en offrant des conseils aux administrateurs du Service correctionnel[96].

7.10 Les comités consultatifs de citoyens doivent, par ailleurs, respecter six objectifs nationaux qui ont été élaborés par le Service correctionnel et l'ensemble des comités consultatifs au pays. Ces objectifs, tels que définis dans le document déposé par le Comité national des comités consultatifs de citoyens au Sous-comité, sont :

> Veiller à ce que tous les comités consultatifs des citoyens (CCC) s'acquittent de leur mission et de leur rôle en s'assurant que tous révisent les paramètres qui les concernent et les responsabilités qui leur incombent aux termes de leur mandat et que tous les membres aient à leur disposition une version révisée du Guide d'orientation des CCC et des brochures de promotion.
>
> Veiller à ce que tous les CCC locaux respectent les normes convenues d'effectif en encourageant le Service correctionnel du Canada, en consultation avec les CCC locaux, à élaborer et à appliquer un plan de recrutement efficace.
>
> Voir à ce que tous les comités consultatifs de citoyens appuient leurs rôles et objectifs en mettant en œuvre un plan d'orientation et de formation continues axé principalement sur la question des droits de la personne, sous la perspective des détenus, du personnel et du public.
>
> Faire en sorte que les comités consultatifs de citoyens rehaussent leur niveau de visibilité et d'accessibilité dans les collectivités locales, par la tenue de forums publics et la participation à des activités publiques, de manière à ce que les membres des CCC soient perçus comme des observateurs informés, fiables et impartiaux du Service correctionnel du Canada.
>
> Veiller à ce que tous les CCC établissent clairement leurs rôles et leurs objectifs au niveau local et travaillent en collaboration avec des directeurs d'établissement et des directeurs de district afin d'établir leurs attentes mutuelles et les degrés de soutien administratif nécessaires.
>
> Veiller à ce que tous les CCC locaux s'intéressent et participent davantage aux activités qui contribuent aux efforts de réinsertion du SCC.

7.11 Lors de son témoignage devant le Sous-comité, le vice-président du Comité national de direction des comités consultatifs de citoyens, José Gariépy, a présenté les trois grands rôles des comités consultatifs de citoyens en ces termes :

> Notre premier rôle consiste à fournir des conseils objectifs et indépendants aux directions locales des établissements, aux directions régionales et au Service correctionnel au niveau national. Ces conseils peuvent porter sur les services correctionnels en général, sur le fonctionnement des établissements ou encore sur les résultats des programmes mis en œuvre et leurs répercussions sur les citoyens. Nous assumons également un rôle d'observateur indépendant et nous insistons surtout sur le caractère

---

96 Service correctionnel du Canada, *Rapport annuel des comités consultatifs de citoyens*, Direction de la consultation, Secteur du développement organisationnel, 1997-1998, p. 2.

> indépendant de ce rôle. Nous examinons de très près les activités quotidiennes du Service correctionnel dans chacun de ses établissements. Nous visitons les établissements et rencontrons régulièrement des comités de détenus, les membres des administrations locales et les employés [...] Notre troisième rôle est d'établir une liaison entre le Service correctionnel du Canada et la collectivité. Il consiste à sensibiliser et à informer le public sur les questions correctionnelles. Nous organisons des forums, des groupes de discussion et des ateliers. Nous avons pour objectif de créer un partenariat entre la collectivité et les différents établissements[97].

7.12 Lors de son témoignage, M. Gariépy a insisté sur l'importance du rôle d'observateur indépendant que jouent les comités consultatifs de citoyens. Selon lui d'ailleurs, bien que la direction des comités consultatifs admette et reconnaisse que : « la participation des citoyens à la vie et aux programmes en milieu carcéral vient compléter plutôt que remplacer le travail d'organismes de surveillance externes faisant davantage autorité, comme l'Enquêteur correctionnel, la Commission canadienne des droits de la personne et les tribunaux[98] », l'identification par des citoyens de politiques ou de pratiques jugées injustes ou inadéquates ne peut que contribuer à l'amélioration des services correctionnels.

7.13 S'appuyant sur un document de travail de la Division des droits de la personne portant sur l'élargissement du rôle des observateurs indépendants, M. Gariépy a par ailleurs soutenu que la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* devrait reconnaître officiellement le rôle et les fonctions d'observateurs indépendants des comités consultatifs de citoyens[99].

7.14 À l'heure actuelle, le fondement législatif des comités consultatifs de citoyens se trouve uniquement inscrit dans le *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. L'article 7 du *Règlement* donne ainsi au directeur de l'établissement et au responsable du bureau de libérations conditionnelles le pouvoir discrétionnaire d'établir un comité consultatif de citoyens, et ce, bien que la Directive du commissaire nº 23 exige que soit constitué un comité dans chacun des pénitenciers fédéraux et encourage les directeurs des bureaux de libérations conditionnelles à en établir un [100].

7.15 De l'avis du Sous-comité, les trois grands rôles des comités consultatifs de citoyens tels que présentés par le vice-président du Comité national de direction sont importants et méritent d'être reconnus dans la *Loi*, sans quoi le Service correctionnel pourrait décider de ne pas constituer de tels comités dans certains pénitenciers. Le vice-président du Comité national de direction des comités consultatifs de citoyens a souligné ainsi ce problème : « Il est très important qu'on nous reconnaisse dans

---

97 *Témoignages*, 3 mai 1999, 15:35.

98 Mémoire, Comité national de direction des comités consultatifs de citoyens au Service Correctionnel du Canada, 1999, annexe C, p. 2.

99 Le paragraphe 7(5) du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* prévoit actuellement que les membres de ces comités doivent avoir accès, dans des limites raisonnables, aux établissements, aux membres du personnel et aux délinquants.

100 La Directive du Commissaire nº 23 encourage les responsables des bureaux de libérations conditionnelles à en créer « à moins que d'autres liens avec la collectivité soient jugés plus appropriés ».

la *Loi* et que notre rôle ne soit pas laissé à la merci des directeurs d'établissements qui pourraient décider qu'ils n'ont plus besoin d'un comité de citoyens[101] ».

RECOMMANDATION 33

Le Sous-comité recommande d'inclure dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* une disposition obligeant le Service correctionnel du Canada à constituer des comités consultatifs de citoyens locaux représentant l'ensemble des pénitenciers fédéraux et les divers bureaux de libérations conditionnelles au pays, et d'y inclure une description générale de leurs rôles de conseillers, d'observateurs indépendants et d'agents de liaison.

7.16 Conformément à la recommandation qu'avait faite le Sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada en 1977 et à celle qu'a faite tout récemment le jury du coroner chargé de l'enquête sur la mort en octobre 1993 de Robert Gentles au pénitencier de Kingston, le *Règlement* prévoit également que le directeur ou le responsable du bureau de libérations conditionnelles doit « veiller à ce que le comité consultatif de citoyens soit représentatif de la collectivité où se trouve le pénitencier ou le bureau ». Le Sous-comité estime essentiel que les comités consultatifs locaux soient représentatifs de la collectivité, sans quoi ils ne pourraient rejoindre l'ensemble de la collectivité et, en conséquence, remplir efficacement leurs rôles de conseillers, d'observateurs indépendants et d'agents de liaison. Afin d'être en mesure de comprendre les besoins spécifiques de la clientèle carcérale et d'aider les directeurs d'établissements à répondre efficacement aux besoins des délinquants qu'il a sous sa charge, le Sous-comité estime par ailleurs qu'il est important que le Service correctionnel s'efforce également de recruter des bénévoles qui représentent, dans la mesure du possible, la population carcérale.

7.17 Cela étant dit, le Sous-comité estime nécessaire que le Service correctionnel du Canada s'efforce activement d'accroître la représentation des groupes qui sont sous-représentés dans les comités consultatifs locaux de l'ensemble du pays. Pour ce faire, le Sous-comité exhorte le Service correctionnel du Canada à utiliser toutes les mesures nécessaires pour solliciter la participation des groupes sous-représentés, notamment par la tenue d'assemblées publiques, la publication d'annonces dans les journaux et la sollicitation d'organismes bénévoles intéressés par les questions pénales.

COMITÉS CONSULTATIFS AUTOCHTONES

7.18 Plusieurs témoins rencontrés lors de cet examen ont souligné l'importance de la participation des collectivités autochtones au processus correctionnel. Aux dires des témoins rencontrés, il semble d'ailleurs reconnu que la réinsertion sociale de ces délinquants n'est possible que si les collectivités autochtones participent activement aux activités du Service correctionnel.

7.19 La *Loi* reconnaît d'ailleurs cette nécessité en précisant, à l'article 82, que le Service correctionnel doit constituer et maintenir un Comité consultatif autochtone national et peut constituer des comités

---

[101] *Témoignages*, 3 mai 1999, 15:50.

consultatifs autochtones régionaux ou locaux afin de le conseiller sur la prestation de services correctionnels qui soient adaptés à la population carcérale autochtone. L'article 82 se lit comme suit :

> **(1)** Le Service constitue un Comité consultatif autochtone national et peut constituer des comités consultatifs autochtones régionaux ou locaux chargés de le conseiller sur la prestation de services correctionnels aux délinquants autochtones.
>
> **(2)** À cette fin, les comités consultent régulièrement les collectivités autochtones et toute personne compétente sur les questions autochtones.

7.20 Dans les faits, bien que la *Loi* accorde au Service correctionnel le pouvoir discrétionnaire de constituer des comités consultatifs autochtones régionaux et locaux, il faut voir que la Directive du commissaire n° 702 prévoit la constitution obligatoire des comités consultatifs régionaux. Aux termes de cette directive, la responsabilité de constituer de tels comités incombe d'ailleurs aux sous-commissaires de chacune des régions administratives du Service.

7.21 Actuellement, le Service correctionnel bénéficie donc de cinq comités consultatifs autochtones régionaux qui ont pour mandat de conseiller les sous-commissaires en matière de services correctionnels pour délinquants autochtones. Le Service ne possède toutefois aucun comité consultatif autochtone local.

7.22 Comme dans le cas des comités consultatifs de citoyens, le Comité consultatif autochtone national se compose des présidents de chacun des comités consultatifs autochtones régionaux. La fréquence des rencontres de ce comité est prévue dans la Directive du commissaire n° 702 qui indique un minimum de trois rencontres par année. Il faut voir cependant que les rencontres du Comité varient en fonction des besoins. Ainsi, par exemple, le Sous-comité a noté que plusieurs questions ont été étudiées au cours des deux dernières années par le Comité national et les comités régionaux, dont les programmes de traitement pour les délinquants sexuels adaptés aux Autochtones, les articles de la *Loi* qui traitent des Autochtones, les services de liaison autochtones et des aînés et le rôle du Comité consultatif autochtone national.

7.23 Conformément à l'article 82 de la *Loi*, la Directive du commissaire prévoit également que le Comité national et les comités régionaux doivent consulter régulièrement les collectivités autochtones de même que toute autre personne compétente sur les questions touchant les Autochtones, et prévoit la création d'un comité consultatif autochtone local selon le besoin.

7.24 De façon générale, le Sous-comité estime, tout comme la vice-présidente de Aboriginal Legal Service of Toronto, Carol Montagnes, que la consultation est un élément essentiel à l'amélioration des services correctionnels offerts aux délinquants autochtones dans nos pénitenciers et pour assurer que le processus correctionnel réponde aux divers besoins des collectivités autochtones. Le Sous-comité est par ailleurs convaincu que les collectivités autochtones peuvent grandement contribuer à l'amélioration des services correctionnels en conseillant et en aidant le Service correctionnel dans sa quête de solutions aux différents problèmes auxquels sont confrontés les délinquants autochtones dans le système correctionnel fédéral.

7.25 Cela étant dit, le Sous-comité est heureux d'apprendre que chacune des régions administratives du Service possède actuellement un comité consultatif régional. Néanmoins, afin de faire en sorte que le Service correctionnel ne puisse décider à l'avenir de ne pas constituer de tels comités dans certaines

régions, le Sous-comité est d'avis qu'il serait préférable de modifier la *Loi* de sorte que le Service correctionnel soit obligé de créer un comité consultatif régional autochtone dans chacune des régions administratives du Service.

RECOMMANDATION 34

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 82 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin d'obliger le Service correctionnel du Canada à constituer des comités consultatifs autochtones régionaux.

7.26 Compte tenu que le Service correctionnel ne bénéficie d'aucun comité consultatif autochtone local et qu'il semble éprouver de la difficulté à recruter des représentants autochtones pour les comités consultatifs de citoyens locaux, le Sous-comité est également d'avis que le Service correctionnel doit faire tout en son pouvoir afin de recruter des membres autochtones lorsque leur proportion dans la population des établissements carcéraux le justifie.

COMITÉ CONSULTATIF SUR LES DÉLINQUANTES

7.27 La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* reconnaît également l'importance de consulter régulièrement les organisations féminines compétentes de même que toute personne ou groupe possédant des expertises pertinentes pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes adaptés aux délinquantes. L'article 77 de la *Loi* prévoit à cet effet que :

> Le Service doit notamment, en ce qui concerne les délinquantes,leur offrir des programmes adaptés à leurs besoins spécifiques et consulter régulièrement, à cet égard, les organisations féminines compétentes ainsi que toute personne ou groupe ayant la compétence et l'expérience appropriées.

7.28 Cette disposition de la *Loi* prévoit donc une consultation externe pour la mise en œuvre et l'amélioration des programmes offerts aux délinquantes au sein du système correctionnel. Toutefois, contrairement à l'article 82 de la *Loi* concernant le mandat des comités consultatifs autochtones, l'article 77 se limite à la consultation des groupes, des personnes et des organisations féminines en matière de programmes. Tel que mentionné dans la section précédente, le mandat alloué aux comités consultatifs autochtones leur permet de conseiller les commissaires et sous-commissaires du Service correctionnel en matière de politiques et de procédures correctionnelles et d'initier des rencontres en vue de discuter de sujets qui les préoccupent.

7.29 Dans son mémoire, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry a souligné dans ces termes la différence importante entre les articles 82 et 77 de la *Loi* :

> Le mandat du Comité consultatif national des Autochtones, ainsi que prévu par la Loi, est de conseiller le Service en ce qui concerne les services correctionnels tels qu'ils s'appliquent aux détenus autochtones. Cette structure officielle diffère du processus aléatoire que prévoit l'article 77 pour les délinquantes.
>
> La structure promeut la continuité et la cohérence de la part des participants, qui travaillent ensemble pour cerner des enjeux et élaborer des solutions à proposer au SCC. De plus, le mandat du Comité

> consultatif national des Autochtones vise un large éventail de « services correctionnels », contrairement aux quelques « programmes » pour lesquels l'article 77 prévoit une consultation des organisations féminines. De plus, le Comité consultatif national peut aborder des questions de sa propre initiative, plutôt que de limiter son rôle et son importance et se contenter de réagir aux questions soulevées par le SCC [102].

7.30 Afin de pallier à ce problème, la directrice de cette association, Kim Pate, a donc recommandé de remplacer l'article 77 de la *Loi* par un article qui établirait une obligation pour le Service correctionnel du Canada de constituer un comité consultatif national sur les femmes. Ce comité devrait être chargé, selon Mme Pate, de conseiller le Service correctionnel sur la prestation de services correctionnels aux délinquantes.

7.31 Reconnaissant que les femmes délinquantes font face à des problèmes particuliers nécessitant des solutions particulières, Lisa Addario, coordonatrice exécutive de la National Associations Active in Criminal Justice, la Société Saint-Léonard du Canada et l'Association canadienne de justice pénale ont également recommandé qu'un comité consultatif national sur les femmes soit créé, semblable au Comité consultatif national autochtone, afin d'aider le Service correctionnel dans sa quête de solutions pour répondre aux besoins spécifiques des femmes incarcérées dans les pénitenciers fédéraux.

7.32 Le Sous-comité abonde dans le sens de ces associations et croit en conséquence qu'une modification doit être apportée à l'article 77 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Le Sous-comité est par ailleurs d'avis, tout comme Mme Pate et l'Association canadienne de justice pénale, que ce comité devrait être composé de personnes possédant une expertise et de l'expérience auprès des détenues de même que de personnes possédant ces mêmes compétences en ce qui a trait aux problèmes et questions touchant les femmes en général.

RECOMMANDATION 35

Le Sous-comité recommande de remplacer l'article 77 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* par un article imposant une obligation au Service correctionnel de constituer un comité consultatif national sur les femmes chargé de le conseiller sur la prestation de services correctionnels appropriés aux délinquantes.

---

102 Mémoire, p. 11.

CHAPITRE 8 : LES DROITS DES VICTIMES

8.1 Depuis le début des années 1980, de nombreuses politiques et mesures législatives ont été adoptées à l'égard des droits des victimes. Notons tout particulièrement la modification du *Code criminel* par le Parlement en 1989, qui a permis d'instituer les déclarations des victimes et les suramendes compensatoires et d'améliorer les mesures de dédommagement. Depuis, d'autres modifications ont été apportées au *Code* et à la *Loi sur les jeunes contrevenants*. En adoptant la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* en 1992, le Parlement a donné aux victimes le pouvoir légal de participer au système correctionnel et au régime de mise en liberté sous condition.

8.2 En octobre 1998, le comité permanent a déposé son quatorzième rapport, intitulé *Les droits des victimes — Participer sans entraver* et contenant 17 recommandations. Il y propose l'adoption d'une stratégie pour les victimes et la création d'un bureau pour les victimes d'actes criminels, et recommande d'apporter un certain nombre de modifications au *Code criminel* et à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Celles-ci feraient l'objet d'un projet de loi omnibus dont le préambule exposerait la politique législative du Parlement. La réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent, publiée en décembre 1998, a été suivie de l'adoption par le Parlement, en juin 1999, du projet de loi C-79 contenant un certain nombre de modifications au *Code criminel*. Ni la réponse du gouvernement ni le projet de loi subséquent n'ont traité de la *Loi* — les autres initiatives ont été laissées en suspens en attendant le rapport du Sous-comité. Pour étudier la problématique des victimes, le Sous-comité a pris comme point de départ le rapport du comité permanent, dont il a réexaminé chacune des recommandations de modification de la *Loi*. Le présent chapitre traitera en plus d'autres questions qui n'ont pas été abordées par le comité permanent.

8.3 La *Loi* s'intéresse aux victimes de différentes façons. Premièrement, les parties I et II définissent qui sont les victimes. Deuxièmement, elle contient des dispositions concernant les renseignements sur les délinquants que peuvent obtenir les victimes auprès du Service correctionnel et de la Commission, et ceux qu'elles peuvent fournir à ces organismes. Troisièmement, la *Loi* traite de la présence des observateurs, y compris les victimes, aux audiences de la Commission.

8.4 Comme le comité permanent l'a indiqué dans son rapport de 1998, les besoins des victimes ne sont généralement pas compliqués : elles veulent de l'information sur le système correctionnel et les mises en liberté sous condition ainsi que sur l'évolution de l'affaire à laquelle elles ont été involontairement mêlées. Elles veulent se faire entendre aux différentes étapes du processus correctionnel et de mise en liberté sous condition. Elles veulent des correctifs là où ces droits ne sont pas respectés. Ces points seront traités dans le présent chapitre.

8.5 Le Sous-comité estime qu'il est possible de donner suite efficacement aux droits et aux besoins des victimes à l'intérieur du système correctionnel et du régime de mise en liberté sous condition sans en compromettre ni en affaiblir l'équité ou l'efficacité. L'Association canadienne de justice pénale offre au Sous-comité le conseil suivant, dont il s'inspire d'ailleurs dans le présent chapitre :

> Il faudrait prendre des mesures raisonnables pour répondre aux aspirations raisonnables et légitimes des victimes. Ce qui importe le plus, c'est d'assurer qu'on ne mette pas en place une autre procédure

> contradictoire, que les droits et les intérêts de toutes les parties soient protégés, et qu'on ne permette pas que la vengeance devienne un facteur déterminant dans la prise de décision. Il faudra que le système s'ajuste quelque peu, mais, comme d'habitude, il parviendra à le faire[103].

COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS SUR LE DÉLINQUANT À LA VICTIME

8.6 Les articles 26 et 142 de la *Loi* portent sur la communication par le Service correctionnel et la Commission de renseignements sur les délinquants aux victimes définies dans la *Loi*. Les deux articles portent sur les renseignements qui doivent être communiqués aux victimes ou à leurs familles si elles en font la demande. Ils portent aussi sur les renseignements qui peuvent être fournis aux victimes sur demande si l'intérêt de celles-ci justifie nettement une éventuelle violation de la vie privée des délinquants.

8.7 Voici les renseignements sur les délinquants qui doivent être fournis à la victime ou à sa famille sur demande :

- le nom du délinquant;
- l'infraction dont il a été trouvé coupable;
- le tribunal qui a condamné le délinquant;
- la date de début de la peine;
- la durée de la peine;
- les dates d'admissibilité et d'examen applicables aux permissions de sortir, à la semi-liberté et à la libération conditionnelle totale.

8.8 Voici les renseignements sur le délinquant qui peuvent être fournis à la victime ou à sa famille sur demande :

- l'âge du délinquant;
- le pénitencier où il est détenu;
- la date de ses permissions de sortir, de son placement à l'extérieur, de sa semi-liberté, de sa libération conditionnelle totale ou de sa libération d'office;
- la date de l'audience sur son maintien en incarcération;
- les conditions de ses permissions de sortir, de son placement à l'extérieur, de sa semi-liberté, de sa libération conditionnelle totale ou de la libération d'office;
- la destination du détenu en permission de sortir, en placement à l'extérieur, en semi-liberté, en libération conditionnelle totale ou en libération d'office, et son éventuel rapprochement de la victime, selon son itinéraire;
- si le délinquant est sous garde et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il ne l'est pas;

---

[103] Mémoire, p. 22.

- si le délinquant a interjeté appel d'une décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

8.9 Il existe une distinction bien nette entre les deux catégories de renseignements à communiquer aux victimes ou à leurs familles sur demande. Les renseignements de la première catégorie, qui doivent être communiqués à la victime, sont déjà en grande partie du domaine public et existent ailleurs dans le système de justice pénale, particulièrement dans les dossiers criminels. Certains, telles la date de début de la peine ou les dates d'admissibilité et d'examen applicables aux diverses libertés sous condition, peuvent être calculés à partir de données publiques et portent très peu, sinon aucunement, atteinte à la vie privée du délinquant.

8.10 Les renseignements de la deuxième catégorie, qui peuvent être fournis à la victime ou à sa famille sur demande, ne sont pas du domaine public pour la plupart et, parce qu'ils concernent la gestion de la peine purgée par le délinquant, ils portent atteinte aux droits protégés par la *Loi sur la protection de la vie privée*[104]. Pour ces raisons, ces renseignements ne peuvent être fournis à la victime qu'après que le test réglementaire, soupesant les intérêts de la victime et la vie privée du délinquant, a été appliqué par l'autorité responsable.

8.11 Comme nous l'avons indiqué plus tôt dans le présent chapitre, une des demandes faites par les victimes et par les personnes agissant en leur nom vise à obtenir des renseignements sur l'affaire dans laquelle elle se trouvent involontairement mêlées. Ces renseignements permettent aux victimes : 1) d'être au courant de la peine et de se sentir un tant soit peu rassurées en sachant où la peine est purgée et 2) de déterminer si elles fourniront des renseignements aux autorités du système correctionnel et des libertés sous condition sur les répercussions que l'acte criminel a eues sur elles.

8.12 Voici un des arguments présentés par le groupe Victimes de violence afin que l'on communique à la victime plus de renseignements sur le délinquant :

> En raison du droit du délinquant à la vie privée, la victime n'a pas le droit de savoir si celui-ci participe, par exemple, à un programme de maîtrise de la colère ou s'il a été associé à des actes violents commis à l'établissement de détention. Beaucoup de victimes ont un lien avec le contrevenant et à sa libération, celui-ci est susceptible d'entrer en contact avec elles et leur famille. Est-ce que la famille ne devrait pas avoir le droit de savoir? On ne révèle rien du tout sur la conduite du détenu en prison bien que cette information puisse être utile à la victime[105].

8.13 La victime est préoccupée par le risque que représente un délinquant pour elle-même et pour la communauté s'il bénéficie d'une quelconque mise en liberté sous condition. Elle pense pouvoir mesurer ce risque et apporter les ajustements qu'elle estime nécessaires si elle est mieux renseignée que ce n'est le cas maintenant sur la gestion de la peine du délinquant. Le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes a fait valoir l'argument suivant au Sous-comité :

> Cependant, les victimes aimeraient avoir accès à d'autres renseignements, ce qui est présentement interdit par la Loi, dont les suivants : des renseignements sur les programmes suivis par le

[104] L.R.C. 1985, chap. P-21, version modifiée.

[105] Mémoire, p. 2.

> contrevenant dans le but de régler ses problèmes et le degré de réussite de tels programmes. Si la victime a l'impression que le contrevenant prend des mesures sincères pour s'améliorer, alors elle est susceptible de moins éprouver de crainte et d'inquiétude lorsqu'il sera libéré[106].

8.14 Dans la même veine, le Bureau consultatif pour les services aux victimes d'actes criminels de la province de l'Ontario a fait la recommandation suivante :

> [...] il conviendrait de revoir l'article 26 de la LSCMLC afin d'évaluer les nouveaux renseignements à fournir aux victimes. Bien que certains renseignements personnels concernant le contrevenant devraient être protégés, les renseignements relatifs à sa conduite en établissement ou les risques possibles devraient être divulgués[107].

8.15 Après avoir examiné ces arguments et d'autres aussi, le Sous-comité a conclu que la *Loi* devait être modifiée pour permettre de communiquer plus de renseignements sur les délinquants aux victimes qui en font la demande. Ces renseignements devraient porter sur la gestion de la peine par les autorités du système correctionnel et des mises en liberté sous condition. Ils devraient plus particulièrement informer la victime des mesures prises par le délinquant pour contrer ses facteurs criminogènes pendant son incarcération. Ils devraient aussi lui donner une idée des risques de récidive et lui permettre de prendre des mesures en conséquence.

8.16 Le Sous-comité croit que les victimes devraient pouvoir se renseigner sur la participation des délinquants aux programmes, leur conduite pendant leur incarcération, et leur réincarcération s'ils ont commis un nouveau délit pendant une libération conditionnelle quelconque.

8.17 Mais selon le Sous-comité, parce que ces renseignements portent atteinte aux droits du délinquant à la vie privée, ils ne devraient être communiqués à la victime qu'une fois que les autorités responsables ont appliqué le test soupesant les droits des deux parties. De plus, certains de ces renseignements pouvant être détaillés et complexes, ils devraient être communiqués aux victimes ou à leurs familles sous une forme susceptible de les aider tout en portant atteinte le moins possible aux droits du délinquant à la vie privée.

RECOMMANDATION 36

Le Sous-comité recommande de modifier les alinéas 26(1)*b*) et 142(1)*b*) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour permettre la communication aux victimes (définies dans la *Loi*) de renseignements sur le délinquant concernant sa participation à des programmes, sa conduite pendant son incarcération et les nouveaux délits qu'il aurait commis pendant une libération conditionnelle et qui auraient entraîné sa réincarcération.

8.18 Le sous-alinéa 26(1)*b*)ii) de la *Loi* autorise le Service correctionnel à communiquer à une victime des renseignements concernant le pénitencier où la peine est purgée. Cette disposition a fait l'objet

---

106 Mémoire, p. 6-7.

107 Mémoire, p. 5.

indirectement de la recommandation 16 du rapport de 1998 sur les droits des victimes publié par le comité permanent. On y recommandait notamment de modifier la *Loi* pour obliger le Service correctionnel à informer les victimes des transfèrements prévus des délinquants.

8.19 La question du transfèrement d'un délinquant d'un pénitencier à un autre a été abordée, entre autres sujets, par Rosalie Turcotte (Caveat BC) dans son document de discussion intitulé *Une politique d'ouverture et de responsabilisation au Service correctionnel du Canada : Il est temps d'effectuer des changements.* Elle présente l'argument suivant en faveur de la modification de l'article 26 :

> Une loi devrait être adoptée pour obliger le SCC à donner des conseils aux victimes et à chercher à obtenir leurs vues, avant de prendre une décision, lorsque le SCC songe à effectuer un transfèrement au cours de l'administration normale de la peine d'un détenu[108].

8.20 Elle poursuit en recommandant que le sous-alinéa 26(1)*b*)ii) soit modifié par l'insertion des termes « ou sera [détenu] » afin d'obliger le Service correctionnel à informer la victime ou les membres de sa famille d'un transfèrement avant qu'il soit effectué. À son avis, cet élément nouveau serait ainsi porté à l'attention de la victime et permettrait à cette dernière de communiquer des renseignements ne figurant pas au dossier du délinquant et pouvant influer sur la décision de le transférer ou non d'établissement.

8.21 Comme la *Loi* n'exige pas clairement en ce moment que les victimes ou les membres de leurs familles soient prévenus du transfèrement avant qu'il n'ait effectivement lieu, le Sous-comité est d'accord avec la recommandation. Bien que la date du transfèrement soit généralement trop rapprochée pour permettre de communiquer de nouvelles données, la modification recommandée permettrait au moins de prévenir la victime du transfèrement prévu ou envisagé du détenu.

RECOMMANDATION 37

Le Sous-comité recommande de modifier le sous-alinéa 26(1)*b*)ii) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour permettre au Service correctionnel du Canada d'informer, si possible à l'avance, les victimes (définies dans la *Loi*) en temps opportun du transfèrement routinier prévu ou envisagé de détenus.

8.22 La recommandation 14 du rapport sur les droits des victimes publié en 1998 par le comité permanent proposait de modifier la *Loi* pour permettre aux victimes de consulter les enregistrements sonores ou les transcriptions des audiences de la Commission. L'objet de cette recommandation était de rendre accessibles les renseignements sur les délinquants aux victimes incapables d'assister à une audience donnée de libération conditionnelle ou de maintien en incarcération. Elle visait en outre à mieux faire connaître le système correctionnel et les mises en liberté sous condition aux Canadiens.

8.23 La Commission ne produit pas en ce moment de transcriptions de ses audiences, mais celles-ci sont enregistrées. La transcription de ces bandes représenterait une dépense considérable et retarderait l'accès de la victime aux renseignements révélés durant l'audience. Le Sous-comité fait sienne par conséquent la recommandation 14 du comité permanent en l'appliquant uniquement aux enregistrements sonores.

---

[108] Mémoire, p. 7.

RECOMMANDATION 38

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour permettre aux victimes de consulter, aux bureaux du Service correctionnel ou de la Commission, les enregistrements sonores des audiences de la Commission.

COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS PAR LA VICTIME

8.24 L'article 140 de la *Loi* autorise la présence d'observateurs aux audiences de la Commission. Ils ont le droit d'y assister, mais non d'y participer. Les victimes, définies dans la *Loi*, sont autorisées à assister aux audiences en tant qu'observateurs. Le dossier d'un délinquant comparaissant devant la Commission contient généralement la déclaration de la victime et d'autres documents présentés au tribunal qui a déterminé la peine, ainsi que toute autre information fournie par la victime concernant les répercussions de l'infraction.

8.25 Beaucoup de victimes et de groupes de défense de leurs droits estiment que ce n'est pas assez et qu'elles devraient pouvoir participer directement et à part entière aux audiences de la Commission. Le comité permanent a abordé la question dans la recommandation 15 de son rapport sur les victimes paru en octobre 1998. Il avait alors recommandé que la *Loi* soit modifiée pour donner aux victimes le droit présomptif d'être présentes aux audiences de la Commission et de lire une déclaration de la victime mise à jour ou d'en présenter une sur bande sonore ou vidéo.

8.26 Des recommandations similaires ont été faites au Sous-comité par l'Association canadienne des policiers[109], le Bureau consultatif pour les services aux victimes d'actes criminels de la province de l'Ontario[110] et le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes[111]. Le Sous-comité est d'accord avec ces recommandations et avec la position prise par le comité permanent. Il désire aussi ajouter des éléments à la recommandation du comité permanent.

8.27 En présentant le point de vue d'une organisation de défense des victimes, l'Association canadienne de justice pénale a fait la mise en garde suivante :

> ...il est important que les audiences ne deviennent pas une reprise du procès et que la participation de la victime ne donne pas lieu à une procédure contradictoire. Ce n'est pas là l'objectif visé et ce ne serait pas non plus une manière adéquate de rendre la justice. Les victimes devraient être invitées à se prononcer sur des points précis :
>
> 1. L'impact qu'a eu le délit sur leur vie.
> 2. Les craintes et appréhensions qu'elles entretiennent face à une mise en liberté éventuelle.

---

109 Mémoire, p. 12.

110 Mémoire, p. 5.

111 Mémoire, p. 16.

3. Les conditions particulières qu'elles souhaiteraient voir imposer pour améliorer leur sécurité[112].

8.28 Le Sous-comité est d'accord avec cette mise en garde et fait sienne l'intention sous-jacente. Toute déclaration présentée à une audience de la Commission, quelle qu'en soit la forme, devrait porter sur des éléments survenus depuis que le délinquant a été condamné. Elle pourrait notamment traiter de l'incidence que l'infraction continue d'avoir sur la victime, sur les craintes qu'elle nourrit pour sa sécurité personnelle à cause du délinquant, et sur les conditions qui devraient s'appliquer, selon elle, à une quelconque mise en liberté sous condition. La victime ne devrait pas faire de commentaires sur la peine imposée par le tribunal ni sur le bien-fondé d'accorder ou non une mise en liberté sous condition au délinquant.

8.29 Dans sa réponse de juillet 1999 aux questions écrites du Sous-comité, la Commission a indiqué qu'elle était en train d'élaborer un vaste plan d'action pour donner suite à la recommandation 15 du comité permanent. En plus d'établir les modalités applicables aux requêtes des victimes, les critères de leur participation, et les règles de partage des renseignements sur les délinquants, la Commission a commencé à établir, dans son plan d'action, le déroulement de l'audience proprement dite. Dans la formule proposée, la victime lira sa déclaration au début de l'audience, avant que le délinquant soit interrogé. Si une déclaration de la victime doit être présentée sur bande sonore ou vidéo, elle le sera également à ce moment. Après cette étape, le délinquant sera interrogé par les membres de la Commission, et la victime pourra demeurer présente en tant qu'observateur.

8.30 La Commission mérite des félicitations pour avoir commencé à établir un plan de mise en œuvre de la recommandation du comité permanent. Elle s'interroge toutefois sur le nombre de victimes qui voudront participer activement à ses audiences. Selon les définitions de la *Loi*, deux catégories de victimes peuvent recevoir des renseignements sur le délinquant. La première définition figure aux articles 2 et 99 : la personne ayant subi les conséquences de l'infraction ou, en cas de décès, le conjoint ou un parent de cette personne. La deuxième définition figure aux paragraphes 26(3) et 142(3) : une personne ayant subi un dommage corporel ou moral par suite de la conduite du délinquant, qu'il ait été ou non poursuivi ou condamné pour celle-ci, pourvu qu'une plainte ait été portée au criminel ou une dénonciation déposée en vertu du *Code criminel*.

8.31 Le Sous-comité partage les préoccupations de la Commission. Il croit que la victime devrait participer davantage aux audiences de la Commission. Mais cela devrait se faire sans perturber indûment le processus d'enquête déjà en place. Les victimes définies aux articles 2 et 99 de la *Loi* devraient être présumées autorisées à lire leur déclaration en personne, ou à la présenter sur bande sonore ou vidéo, au début de l'audience. Ces victimes ont souffert de l'infraction pour laquelle le délinquant a été condamné et sont directement touchées par sa mise en liberté sous condition. Cela n'empêche pas les autres victimes, notamment celles qui sont définies aux paragraphes 26(3) et 142(3), de présenter, sous une autre forme et à un autre moment, de l'information sur les dommages subis aux autorités du système correctionnel et des mises en liberté sous condition. Elles pourront aussi assister aux audiences de la Commission en tant qu'observateurs.

---

[112] Mémoire, p. 21-22.

8.32 La présentation faite par la victime à l'audience de la Commission a pour objet de communiquer directement les craintes suscitées par la mise en liberté du délinquant et les conséquences de l'infraction depuis la condamnation. Il est préférable que la victime communique elle-même cette information directement aux membres de la Commission. Le recours à des intermédiaires ou à des porte-parole pour communiquer l'information au nom des victimes rendrait les audiences plus complexes et les ferait piétiner, ce qui retarderait la décision.

RECOMMANDATION 39

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour permettre aux victimes définies aux articles 2 et 99 d'assister aux audiences de libération conditionnelle et de lire elles-mêmes, au début, leur déclaration décrivant les répercussions que l'infraction a eues sur elles depuis la condamnation du délinquant ou les craintes qu'elles ont concernant une mise en liberté. Ces victimes devraient pouvoir présenter leur déclaration sur bande sonore ou vidéo.

COMMUNICATIONS INDÉSIRABLES DES DÉLINQUANTS

8.33 Selon les victimes et les organisations qui les représentent, les communications indésirables des délinquants constituent une source de crainte et de détresse. Elles prennent la forme d'appels téléphoniques, de lettres ou d'autres communications acheminées par des tiers. Elles ne sont peut-être pas fréquentes, mais lorsqu'elles se produisent, elles bouleversent les victimes et leurs proches.

8.34 Le comité permanent s'est penché sur la question à la recommandation 17 de son rapport. Il a décrit les mesures prises par les autorités du système correctionnel et des libérations conditionnelles. Plus particulièrement, l'article 95 du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* autorise un directeur de pénitencier à interdire à un détenu de communiquer par courrier ou par téléphone avec qui que ce soit si la sécurité d'une personne en serait compromise, ou si le destinataire demande par écrit à ne pas recevoir de communications du détenu.

8.35 Le comité permanent avait alors fortement encouragé le ministère du Solliciteur général à prendre d'autres mesures pour empêcher les communications indésirables émanant des détenus dans les établissements correctionnels fédéraux. Le Bureau consultatif pour les services aux victimes d'actes criminels de la province de l'Ontario et le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes ont tous les deux fait des propositions à ce sujet au Sous-comité. Le Bureau a recommandé que le solliciteur général ordonne au Service correctionnel et à la Commission de prendre des mesures administratives, et notamment d'inclure, dans toutes les publications et les communications destinées aux victimes, un avis sur les recours concernant l'interdiction au délinquant de communiquer avec elles[113]. Le Centre canadien a recommandé de modifier l'article 95 du règlement pour abolir le pouvoir discrétionnaire des directeurs

[113] Mémoire, p. 8.

d'établissement d'interdire les contacts non désirés des détenus avec les victimes; il a aussi réclamé une meilleure surveillance des appels téléphoniques des détenus[114].

8.36 Le Sous-comité constate avec satisfaction que les recommandations contiennent des options concrètes et pratiques qu'il convient d'examiner. Il croit cependant qu'il faut aborder la question dans une perspective plus globale. Il faut déterminer la fréquence des communications non désirées des détenus et leur mode d'acheminement avant de mettre au point des mesures de prévention efficaces. Une version renforcée de la recommandation du comité permanent est par conséquent préconisée parce qu'elle permettrait d'aborder la question dans une optique plus vaste.

RECOMMANDATION 40

Le Sous-comité recommande que le solliciteur général du Canada, en collaboration avec le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles, élabore une stratégie détailiée pour empêcher les communications non désirées émanant des détenus dans les établissements correctionnels fédéraux, surtout avec les victimes.

BUREAU DES PLAINTES ET D'INFORMATION DES VICTIMES

8.37 Depuis que le Parlement a adopté la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* en 1992, le Service correctionnel et la Commission ont pris un certain nombre de mesures pour donner aux victimes des renseignements ponctuels ou généraux. Ils ont aussi mené des activités de sensibilisation et d'éducation du public, et ont notamment publié des dépliants, des fiches documentaires et des encarts dans les journaux.

8.38 La Commission s'est dotée de lignes téléphoniques sans frais dans la plupart des régions. Elle tient à jour aussi un registre des décisions qui permet aux victimes et aux autres intéressés de consulter les décisions de libération conditionnelle, et elle facilite la présence des observateurs, y compris des victimes, à ses audiences. De plus, la Commission a nommé, dans chacun de ses bureaux régionaux, un agent de liaison communautaire qui aide à donner aux victimes les services et les renseignements auxquels elles ont droit selon la *Loi*. Le Service correctionnel a nommé des coordonnateurs de la liaison avec les victimes dans chacun de ses bureaux régionaux, de ses bureaux communautaires des libérations conditionnelles, et de ses établissements correctionnels. Dans les deux cas, ces fonctions sont acquittées par des employés du Service correctionnel et de la Commission et s'ajoutent à leurs responsabilités courantes. Le Service correctionnel et la Commission offrent ensemble aux victimes des services de guichet unique dans les régions de l'Ontario et du Pacifique, à l'extérieur des bureaux de la Commission, où sont situés tous les dossiers des délinquants.

8.39 Les agents de liaison communautaire et les coordonnateurs de la liaison avec les victimes s'acquittent des fonctions de base suivantes :

- recevoir les demandes d'information des victimes;

[114] Mémoire, p. 16.

- obtenir de l'information de la police et des autres sources pour vérifier le statut de victime;
- informer les victimes par écrit de leur statut et fournir de l'information;
- communiquer avec les victimes lorsque des faits nouveaux se produisent;
- conserver l'information concernant les contacts avec les victimes;
- faire en sorte que l'information pertinente fournie par les victimes soit acheminée aux décideurs;
- référer les victimes ayant besoin de services de counseling ou autres aux intervenants concernés;
- fournir aux victimes d'autres sources d'information, tel le registre des décisions de la Commission, et leur faciliter l'accès aux audiences de la Commission en tant qu'observateurs[115].

8.40 Un certain nombre de victimes et d'organisations qui les représentent ont dit au Sous-comité que même si le Service correctionnel et la Commission avaient mis ce service en place, elles n'obtenaient pas toujours satisfaction. Elles disent qu'elles n'arrivent pas toujours à communiquer avec les personnes, au sein de ces organismes, qui leur donneront des renseignements particuliers ou généraux qui soient exacts et à jour. Elles se plaignent aussi de recevoir des renseignements différents et parfois contradictoires sur les délinquants, renseignements qu'elles ont demandés et auxquels elles ont droit. Elles estiment en outre ne pas être traitées toujours respectueusement par les personnes avec qui elles font affaire. Il arrive parfois que les intérêts des victimes ou de leurs familles ne soient pas bien pris en compte ou qu'elles ne soient pas consultées adéquatement par les comités d'enquête du Service correctionnel ou de la Commission qui examinent les circonstances entourant les défaillances du système correctionnel et des mises en liberté sous condition qui ont des conséquences tragiques[116].

8.41 Enfin, les victimes ne peuvent pas s'adresser à un bureau ou à un responsable indépendant et désintéressé qui donnerait suite efficacement à leurs plaintes. Ce point de vue a été exprimé par le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes :

> Les victimes n'ont pas d'enquêteur correctionnel ni de défenseur équivalent si elles se croient lésées dans leurs droits ou laissées pour compte. Il n'existe aucun bureau officiel où les victimes peuvent s'adresser pour exprimer leurs préoccupations ou leurs griefs au sujet des mauvais traitements qu'on leur a réservés ou des refus d'accès à l'information qu'elles [devraient pouvoir obtenir][117].

8.42 Un certain nombre d'organisations ayant présenté un mémoire au Sous-comité étaient d'accord avec ce mémoire et ont fait des propositions au sujet des problèmes qu'il aborde. Par exemple, l'Association canadienne des policiers a recommandé l'élargissement du Bureau de l'enquêteur correctionnel ou la création d'une entité parallèle[118]. Le Bureau consultatif pour les victimes d'actes criminels de la province de l'Ontario a proposé que le Bureau de l'enquêteur correctionnel grossisse ses

---

115 Solliciteur général, Groupe de travail sur les dispositions et le fonctionnement de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, *Dispositions relatives aux victimes*, février 1998, p. 15.

116 Lettre datée du 19 juillet 1999, écrite au Sous-comité par Steve Sullivan, président du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes.

117 Mémoire, p. 11.

118 Mémoire, p. 14.

rangs pour pouvoir entendre les plaintes des victimes et du personnel correctionnel au sujet de la Commission nationale et des commissions provinciales des libérations conditionnelles[119]. Victimes de violence[120], Mothers Against Drunk Driving[121] et le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes[122] ont suggéré de modifier la *Loi* et d'y prévoir la création d'un poste d'ombudsman des victimes, équivalent à celui de l'Enquêteur correctionnel.

8.43 Le Sous-comité a étudié sérieusement chacune des propositions et d'autres aussi avant de tirer des conclusions et de rédiger des recommandations. Le Service correctionnel et la Commission ont pris des mesures importantes depuis 1992 pour répondre aux besoins et aux exigences des victimes, de leurs familles et de leurs proches. Mais il faut faire encore plus.

8.44 En raison de la complexité du système correctionnel et des mises en liberté sous condition, les victimes et leurs familles en quête d'information se trouvent parfois placées devant un labyrinthe dont elles ne parviennent pas à trouver l'entrée. Elles doivent d'abord déterminer quels sont leurs droits, ensuite s'il y a lieu de s'adresser au Service correctionnel ou à la Commission, et enfin si c'est auprès d'un bureau régional, d'un bureau communautaire de libération conditionnelle, ou d'un établissement correctionnel qu'elles pourront obtenir l'information à laquelle elles ont droit au sujet du délinquant. Si les victimes ou leurs familles sont insatisfaites à un moment donné, elles ne disposent pas d'un organe indépendant où porter plainte ou trouver de l'aide.

8.45 Si une victime ou un membre de sa famille n'est pas satisfait de l'information provenant du registre des décisions de la Commission au sujet d'une mise en liberté sous condition, il n'existe pas de mécanisme établi pour porter plainte. Si cette personne est insatisfaite du traitement reçu lorsqu'elle a assisté à une audience de la Commission en tant qu'observateur, il n'existe pas de mécanisme indépendant auquel recourir. Il en va de même pour les victimes à qui on a refusé le statut d'observateur et qui sont insatisfaites de la raison donnée pour leur exclusion. Les victimes et les membres de leurs familles qui sont insatisfaits de l'information reçue des comités d'enquête, ou de la consultation effectuée par ces derniers, ne disposent pas d'un mécanisme de plainte.

8.46 Après avoir examiné toute la problématique, le Sous-comité a conclu que les victimes avaient mis en lumière deux besoins. Le premier concerne l'existence d'un point d'entrée clairement identifié pour avoir accès à l'information à laquelle elles ont droit, surtout s'il existe plusieurs sources possibles à l'intérieur du Service correctionnel et de la Commission. Ce point d'accès pourrait fournir directement les renseignements nécessaires aux victimes ou encore les diriger vers la source où elles pourront les obtenir dans le système correctionnel et des libérations conditionnelles.

8.47 Le deuxième besoin cerné par les victimes et leurs porte-parole concerne la création d'un mécanisme indépendant qui puisse recevoir, étudier et régler les plaintes formulées au sujet des contacts

---

[119] Mémoire, p. 7.

[120] Mémoire, p. 4.

[121] Mémoire, p. 4.

[122] Mémoire, p. 9-13.

avec le Service correctionnel et la Commission. Ce mécanisme ne se limiterait pas aux plaintes individuelles, mais pourrait aussi prévoir des examens complets du système au besoin.

8.48 Le Sous-comité est convaincu qu'un tel mécanisme indépendant d'information et de plainte est nécessaire, mais ne croit pas nécessaire de lui accorder tous les pouvoirs et toutes les ressources accordés à l'Enquêteur correctionnel en tant qu'ombudsman spécialisé. Le Sous-comité est convaincu toutefois qu'il est possible de répondre rapidement aux besoins d'information et d'entendre les plaintes des victimes et de leurs familles en modifiant la *Loi* par l'ajout d'une partie IV établissant le bureau des plaintes et d'information des victimes.

8.49 Ce bureau constituerait une nouvelle source d'information pour les victimes et viendrait enrichir et non remplacer ce que le Service correctionnel et la Commission ont mis en place depuis 1992. Il devrait permettre aux victimes d'accéder directement à l'information et indiquer où elles peuvent l'obtenir dans le système correctionnel et des mises en liberté sous condition. Il devrait, en toute indépendance, faire enquête sur les plaintes qu'il reçoit des victimes, de leurs familles et de leurs proches, les régler et en faire rapport. Le bureau ne devrait pas se limiter aux plaintes individuelles, mais devrait aussi se pencher sur les doléances des victimes dans une optique globale.

8.50 Son champ de compétence devrait toutefois être limité aux renseignements et aux plaintes concernant le système fédéral d'incarcération et de libération conditionnelle, laissant à d'autres ordres de gouvernement les autres questions tels le système correctionnel et les mises en liberté sous condition des provinces et des territoires ainsi que les responsabilités policières et les poursuites en justice.

8.51 Le bureau des plaintes et d'information des victimes proposé, ainsi que l'Enquêteur correctionnel (recommandation ailleurs dans le présent rapport), devraient, de l'avis du Sous-comité, rendre des comptes au solliciteur général et au Parlement. Cela peut se faire par le dépôt simultané des rapports spéciaux et du rapport annuel auprès du ministre ainsi que dans les deux chambres du Parlement.

8.52 Le Sous-comité croit que les rapports spéciaux et annuel du bureau auront de meilleures chances d'être étudiés attentivement s'ils contiennent la réaction du Service correctionnel et de la Commission à ses conclusions, constatations et recommandations. Ailleurs dans le présent rapport, le Sous-comité a recommandé de modifier l'article 195 de la *Loi* de manière à ce que les rapports spéciaux et annuel de l'Enquêteur correctionnel contiennent obligatoirement les commentaires du Service correctionnel, et non simplement un résumé rédigé par l'Enquêteur correctionnel. Le Sous-comité estime qu'une recommandation analogue devrait s'appliquer au bureau des plaintes et d'information des victimes proposé.

8.53 En dernier lieu, pour que la reddition de comptes ait une signification véritable, il faut avoir l'assurance que les rapports spéciaux et annuel recevront l'attention du Parlement. En ce moment, les articles 192 et 193 exigent le dépôt dans chacune des chambres du Parlement des rapports spéciaux et annuel de l'Enquêteur correctionnel. En vertu du règlement de la Chambre des communes, ils sont ensuite acheminés au comité permanent compétent pour être étudiés. Rien n'oblige toutefois le comité à effectivement les étudier. Les comités permanents sont maîtres de leurs programme d'action et plan de travail : la Chambre ne dirige que rarement leurs travaux. Le Sous-comité s'est déjà penché sur la

question dans le présent rapport : au sujet du Bureau de l'enquêteur correctionnel, il a recommandé de modifier la *Loi* pour que les rapports de celui-ci soient obligatoirement transmis au comité permanent compétent de la Chambre des communes pour être étudiés. Le Sous-comité estime que la même recommandation devrait s'appliquer au bureau des plaintes et d'information des victimes proposé.

RECOMMANDATION 41

Le Sous-comité recommande :

a) de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* par l'ajout d'une partie IV établissant le bureau des plaintes et d'information des victimes, qui aurait compétence à l'égard des activités du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles ayant trait aux victimes;

b) de donner à ce bureau le pouvoir de fournir des renseignements aux victimes définies dans la *Loi* et de recevoir, étudier et régler leurs plaintes ponctuelles et générales; et

c) de donner à ce bureau le pouvoir de déposer ses rapports spéciaux et annuel, contenant les commentaires du Service correctionnel et de la Commission sur ses conclusions et recommandations, simultanément auprès du solliciteur général du Canada et du Parlement. La *Loi* devrait prévoir le renvoi de ces rapports spéciaux et annuel au comité permanent compétent de la Chambre des communes pour être étudiés.

CHAPITRE 9 : ENJEUX GÉNÉRAUX ET ENJEUX À LONG TERME TOUCHANT LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET DE MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

9.1 Au cours de ses travaux, le Sous-comité a pu constater que le système correctionnel et de mise en liberté sous condition a beaucoup changé depuis l'adoption de la *Loi* actuelle. Les changements les plus évidents touchent l'aspect physique de bon nombre d'établissements. D'autres, moins évidents ceux-là, ont une portée beaucoup plus large.

9.2 La composition de la population carcérale a changé elle aussi. Le système correctionnel et de mise en liberté sous condition et son personnel sont soumis à des exigences plus grandes et plus complexes. De nouvelles façons de gérer sont apparues. Ces changements se sont produits à une allure tellement rapide qu'il est de plus en plus difficile pour le personnel de remplir efficacement ses fonctions de plus en plus complexes. Les victimes et les Canadiens en général se montrent plus exigeants à l'égard du système, car ils lui font moins confiance.

9.3 Ce dernier chapitre du rapport traite de ces enjeux et d'autres questions connexes. Nous les avons regroupés ici parce qu'ils touchent, directement ou indirectement, toutes les composantes du système correctionnel et de mise en liberté sous condition, ainsi que les personnes qui y travaillent ou qui y sont soumises. Nous traiterons également de plusieurs questions touchant le long terme.

FORMATION

9.4 L'alinéa 4*j*) de la *Loi* prévoit que le Service correctionnel doit fournir de la formation, des possibilités de perfectionnement professionnel et de bonnes conditions de travail à ses employés. Ces derniers doivent aussi avoir la possibilité de participer à l'élaboration des politiques et des programmes correctionnels.

9.5 Au cours de ses visites dans les établissements, le Sous-comité a souvent pu constater les difficultés professionnelles auxquelles est confronté quotidiennement le personnel. Partout, on a soulevé le problème de la formation et du perfectionnement. On en a parlé en rapport avec les fonctions que doit remplir le personnel auprès d'une clientèle difficile dans un milieu caractérisé par la complexité, les changements opérationnels et de politiques, et des ressources limitées.

9.6 Le Syndicat des employés du solliciteur général a soulevé ce problème dans le mémoire qu'il a adressé au Sous-comité. Il a recommandé que l'alinéa 4*j*) de la *Loi* soit modifié de façon, premièrement, à permettre aux associations d'employés de participer à l'élaboration des politiques et des programmes correctionnels et, deuxièmement, à exiger la prestation d'une formation permanente obligatoire et

normalisée qui soit appropriée à chaque cas et dont le Service correctionnel assurerait la gestion à l'échelle nationale[123].

9.7 Le Sous-comité se rallie à cette recommandation. L'ajout de ces dispositions aux principes de fonctionnement proposés ailleurs dans le présent rapport permettrait de reconnaître les difficultés auxquelles est confronté le personnel de correction dans son milieu de travail et garantirait que l'employeur lui donne les outils nécessaires pour faire son travail de façon efficace et en toute sécurité. Cette modification servira et de fondement pour la résolution d'un bon nombre de problèmes liés à la formation et à des questions connexes.

RECOMMANDATION 42

Le Sous-comité recommande de modifier l'alinéa 4*j*) de la *Loi sur le Service correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à permettre aux associations d'employés de participer à l'élaboration des politiques et des programmes correctionnels, et à exiger pour le personnel une formation permanente obligatoire qui soit appropriée.

9.8 Les questions de formation ne sont pas seulement importantes pour les personnes qui participent au processus de correction et de mise en liberté sous condition, mais aussi pour les Canadiens qui en subissent les effets ou qui viennent en contact avec lui d'une façon quelconque. Ces questions ont beaucoup préoccupé le jury du coroner qui s'est penché sur les événements entourant la mort de Robert Gentles survenue en octobre 1993, quand on a sorti M. Gentles de force de sa cellule du pénitencier de Kingston. Sur les 74 recommandations du jury du coroner, 11 touchaient la formation du personnel de correction. Ces dernières portaient, entre autres, sur la formation en réanimation cardiorespiratoire, le recyclage, la sensibilisation aux diverses cultures, les techniques de sortie de cellule et la façon de traiter avec les détenus réticents. Le Service correctionnel a répondu officiellement à ces recommandations en janvier 2000, en précisant les mesures prises pour offrir aux employés la formation nécessaire.

9.9 Le Sous-comité estime essentiel de donner une formation de haut calibre au personnel du système correctionnel et de mise en liberté sous condition. Ainsi, il pourra non seulement mieux faire son travail, mais aussi remplir les obligations juridiques qui lui ont été conférées par le Parlement lors de l'adoption de la *Loi* en 1992. Il sera également mieux armé pour affronter les conditions changeantes dans lesquelles il travaille chaque jour. Son niveau de satisfaction professionnelle augmentera, ce qui se répercutera sur le moral au travail.

9.10 Le Sous-comité a examiné la documentation et les cours de formation et de perfectionnement qu'offrent le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles, et a constaté que les deux organismes font des efforts louables pour répondre aux besoins de leur personnel sur ce plan. Mais il ne suffit pas d'offrir des cours et d'autres moyens de formation, encore faut-il les rendre disponibles et accessibles.

---

[123] Mémoire, p. 2.

9.11 En parlant au personnel de correction, le Sous-comité s'est souvent fait dire qu'il n'était pas toujours facile de se prévaloir des possibilités de formation et de perfectionnement. On a invoqué plusieurs raisons à cela : soit que la formation souhaitée n'était pas disponible au moment voulu, soit que les employés ne pouvaient se rendre aux séances parce qu'il n'y avait personne pour les remplacer, soit encore que les crédits budgétaires étaient insuffisants, déjà dépensés ou réaffectés à d'autres fonctions. Certaines personnes ont dit que les cours étaient trop théoriques et qu'ils n'étaient pas directement liés aux tâches quotidiennes.

9.12 Le Sous-comité a entendu à maintes reprises les employés de première ligne dire que les fonctions qu'ils accomplissent quotidiennement sont souvent absentes de leurs descriptions de poste. Ils se plaignent en outre que la formation en milieu de travail est souvent superficielle, brève et incomplète. De plus, ils ne sont pas toujours tenus au courant, en temps utile, des changements législatifs, réglementaires et de politiques qui influent sur leurs tâches quotidiennes.

9.13 Le jury du coroner dans l'affaire Gentles a recommandé que les employés du Service correctionnel suivent une formation de sensibilisation au racisme, aux diverses cultures et au harcèlement. Le Service a répondu qu'il continuera de fournir ce genre de formation à tous les employés. Or le Sous-comité a pu constater lors de ses visites dans les établissements et ailleurs que la composition ethnoculturelle de la population carcérale a changé au cours des dernières années et varie en outre d'une région à l'autre. Il importe donc plus que jamais que le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles élargissent leurs programmes de recrutement et de formation en fonction de cette nouvelle composition ethnoculturelle de la population carcérale.

9.14 Dans les réponses qu'il a données aux questions écrites du Sous-comité en juillet 1999, le Service correctionnel a déclaré que ses dépenses de formation représentent environ 2 p. 100 de la masse salariale, comparativement à 3 p. 100 à Statistique Canada, à 2,6 p. 100 à Santé Canada, à 1,7 p. 100 à Travaux publics Canada et à 1,1 p. 100 à la Commission de la fonction publique.

9.15 Il est essentiel que le personnel du Service correctionnel et les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles bénéficient d'une formation professionnelle appropriée qui leur permette de bien s'acquitter des responsabilités importantes qui leur ont été conférées par le Parlement. Le Sous-comité n'est pas en mesure de juger si les efforts qui sont faits de ce côté à l'heure actuelle sont suffisants. Mais le Service correctionnel et la Commission des libérations conditionnelles ont, eux, la capacité et l'expertise nécessaires pour évaluer d'une façon permanente l'efficacité de la formation qu'ils offrent à tous les niveaux professionnels.

9.16 Le moment est propice en cette période de transition pour que le Service correctionnel et la Commission évaluent en profondeur la justesse, la disponibilité, la pertinence et l'efficacité de la formation qu'ils offrent et des systèmes de classification des postes. Ensuite, ils devraient s'efforcer d'exercer une surveillance constante dans ce domaine. Cela s'impose, non seulement pour fournir au personnel des possibilités de formation et d'avancement pertinentes et appropriées, mais aussi pour illustrer clairement l'objectif philosophique d'un apprentissage continu.

RECOMMANDATION 43

Le Sous-comité recommande que le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles examinent en profondeur leurs programmes de formation et de classification des postes pour déterminer s'ils sont suffisants, disponibles, accessibles, pertinents et efficaces. Grâce à cet examen exhaustif : tous les postes seront assortis de descriptions de tâches détaillées qui refléteront constamment les fonctions réellement accomplies par les employés et les membres; tous les employés et les membres seront munis d'un manuel modifiable contenant l'information à jour nécessaire pour exécuter leurs tâches; tous auront accès à une formation en cours d'emploi à l'échelle nationale liée directement à leurs fonctions. Cela fait, les deux organismes devraient exercer une surveillance constante sur leurs programmes de formation et de classification des postes.

SOINS DE SANTÉ

9.17 Comme le prévoient les articles 85 à 89 de la *Loi*, le Service correctionnel est tenu de fournir à tous les détenus les soins de santé essentiels et de leur donner un accès raisonnable à des soins de santé mentale non essentiels, afin de les aider à se réadapter et à réintégrer la collectivité. Dans ce contexte, on entend par « soins de santé » des soins médicaux, dentaires et de santé mentale fournis par des professionnels agréés et conformément à des normes reconnues par la profession[124].

9.18 Lorsque le Service correctionnel prend des décisions au sujet du placement, du transfèrement et de l'isolement préventif d'un détenu, ou encore des décisions d'ordre disciplinaire, il doit prendre en considération son état de santé et ses besoins en soins de santé. Il doit aussi tenir compte de ces facteurs lorsqu'il prépare le détenu pour la mise en liberté et la surveillance communautaire.

9.19 En juillet 1999, le Service correctionnel a fourni les renseignements suivants au Sous-comité en réponse à ses questions sur les soins de santé. En 1998-1999, le Service correctionnel a consacré 82 millions de dollars aux soins de santé fournis aux détenus, y compris des soins de santé mentale, ce qui représente environ 8 p. 100 de son budget total. Trente pour cent du budget des soins de santé ont servi à payer les services de spécialistes, de médecins, de dentistes, d'infirmières, de psychiatres, de psychologues et autres. Les dépenses à ce titre représentent le poste le plus élevé du budget de soins de santé. Les autres coûts importants sont les suivants : 5 millions de dollars pour des séjours d'hospitalisation à l'extérieur, 4,6 millions de dollars pour des travaux de laboratoire et de radiologie, et 5,3 millions de dollars pour des médicaments.

9.20 Le Service correctionnel a déclaré au Sous-comité qu'il avait de la difficulté à attirer des professionnels de la santé agréés, surtout des psychiatres et des psychologues. Cela s'explique en partie par le fait que la rémunération qu'il offre n'est pas compétitive avec celle pratiquée dans le secteur privé ou les autres ordres de gouvernement.

---

[124] On trouvera des détails dans la Directive du commissaire nº 800 (1997-12-22), intitulée *Services de santé*, et la Directive nº 850 (1995-05-01), intitulée *Services de santé mentale*.

9.21 À la demande du Sous-comité, le Service correctionnel a identifié comme suit, en juillet 1999, ses nouveaux besoins en soins de santé :

- prévalence de maladies infectieuses, surtout l'hépatite et le VIH;
- problèmes de santé mentale;
- population carcérale vieillissante;
- soins chroniques et palliatifs;
- besoin croissant d'information des détenus sur les soins de santé;
- introduction de mesures de réduction des préjudices pour éviter les conséquences de l'abus d'alcool ou d'autres drogues et des comportements dangereux;
- introduction continue de nouvelles techniques d'évaluation de la santé et de nouveaux traitements.

9.22 En dernier lieu, le Service correctionnel a fait savoir au Sous-comité qu'il prévoyait des insuffisances budgétaires dans les années à venir au titre des soins de santé, en raison de l'augmentation des coûts des diagnostics, des médicaments ainsi que des coûts liés aux évaluations et aux traitements. Il conclut en affirmant qu'il aurait besoin de 10 millions de dollars de plus annuellement pour répondre aux nouveaux besoins en soins de santé et de santé mentale.

9.23 Le Sous-comité a visité un certain nombre d'infirmeries et d'unités de santé mentale dans les établissements correctionnels. Il a constaté que le personnel de ces services est confronté chaque jour à des problèmes de santé parfois très graves. D'après les observations du Sous-comité, le personnel de santé et le personnel connexe fonctionnent souvent avec des ressources réduites qui risquent de diminuer encore. Même s'ils travaillent dans ces conditions difficiles, les membres du personnel que le Sous-comité a rencontrés font preuve d'un engagement certain à l'égard de leurs responsabilités, mais ils sont frustrés par les contraintes de ressources auxquelles ils sont soumis tous les jours.

9.24 La prestation efficace de soins de santé aux détenus par le Service correctionnel est une question qui en touche beaucoup d'autres dont nous parlons dans le présent rapport. Les soins de santé fournis aux détenus sont importants à toutes les étapes de la gestion de la peine, à partir du moment où les délinquants sont écroués jusqu'à leur mise en liberté sous condition dans la collectivité, en passant par les diverses décisions qui doivent être prises à leur sujet. Ce n'est pas seulement le bien-être du détenu qui est en jeu, mais aussi la santé de tous ceux avec qui il vient en contact, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'établissement correctionnel.

9.25 Le personnel de soins de santé, les détenus, les membres du comité consultatif de citoyens et d'autres ont soulevé auprès du Sous-comité la question de l'accès à des soins de santé de haute qualité. Tous reconnaissent que le personnel de soins de santé du Service correctionnel fait son possible avec les ressources limitées dont il dispose. Mais ils ont souligné, en particulier, les retards des services de soins de santé spécialisés et la difficulté de faire faire des évaluations en temps opportun. Ces problèmes sont invariablement liés à l'insuffisance des ressources et à la difficulté d'obtenir les services de spécialistes qui pourraient fournir un traitement approprié.

9.26 M. Thomas Mann, de Prison Life Media, a bien décrit la situation lorsqu'il s'est adressé au Sous-comité en ces termes :

> Bien qu'il y ait un grand nombre de professionnels de la santé très consciencieux et dévoués qui travaillent au Service correctionnel du Canada, ils ont, habituellement, trop d'activités, peu de ressources et pas assez d'employés de soutien. Leurs patients ont en commun l'expérience d'une origine socio-économique faible, la consommation abusive de drogues et une mauvaise opinion d'eux-mêmes : ces éléments contribuent à détériorer la santé physique et mentale en général.
>
> Le stress dans les centres médicaux des établissements correctionnels est souvent extrême, en raison du milieu physique, de la clientèle, de la tension avec les autres employés et les dirigeants de l'établissement, ainsi qu'à la crainte de savoir que les Canadiens meurent à cause de politiques mal conçues[125].

9.27 Par ailleurs, tant le personnel du Service correctionnel que les détenus s'inquiètent qu'il n'y ait pas de personnel médical et infirmier 24 heures sur 24 dans les établissements correctionnels. L'une des conséquences des récentes compressions financières est la réduction des ressources de soins de santé dans bon nombre de pénitenciers. On a tenté de remédier au problème en éliminant le quart infirmier de nuit dans tous les établissements sauf les plus isolés. Il a donc fallu former le personnel non médical et non affecté aux soins de santé pour qu'il puisse donner les premiers soins et d'autres traitements d'urgence.

9.28 M. Thomas Mann, de Prison Life Media, décrit la situation au Sous-comité en ces termes :

> La plupart des établissements, dont la population excède, pour un bon nombre d'entre eux, 500 détenus, n'offrent pas de services de santé entre 22 h et 6 h. Dans certains cas, de nombreuses heures s'écoulent avant qu'ils n'aient accès aux services d'urgence. Le personnel de correction de base ne possède pas de formation médicale et n'est pas très nombreux. Un certain nombre de décès ont été causés par des surdoses d'héroïne; ce sont des tragédies qui auraient pu être évitées par l'administration du médicament Narcanon. Mais il est interdit au personnel de correction d'administrer le médicament salvateur; seuls les professionnels de la santé peuvent le faire[126].

9.29 Le Syndicat des employés du Solliciteur général a lui aussi soulevé ce point dans le mémoire qu'il a présenté au Sous-comité. Il propose de modifier la *Loi* de façon à exiger que le Service correctionnel fournisse des soins de santé aux détenus en tout temps, c'est-à-dire 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Il fonde sa recommandation sur le fait que les compressions budgétaires dans le domaine de la santé ont fait en sorte que les employés du Service qui ne sont pas des professionnels de la santé agréés sont maintenant tenus de dispenser des soins médicaux d'urgence[127].

9.30 Le Sous-comité partage ces préoccupations. Les soins de santé, quels qu'ils soient, devraient être administrés par des professionnels de la santé ou de la médecine agréés et compétents. Il devrait en être ainsi, sauf dans des circonstances exceptionnelles où des professionnels ne sont pas disponibles et où l'urgence médicale exige que des personnes présentes qui ont reçu la formation nécessaire dispensent des soins immédiats.

9.31 Ces dernières années, le Service correctionnel a adopté une politique en matière de soins de santé selon laquelle le personnel infirmier est, dans la plupart des cas, le premier intervenant dans les soins de

---

[125] *Témoignages*, 13 mai 1999, 10:50.

[126] *Ibid.*

[127] Mémoire, p. 6.

santé et les soins médicaux donnés aux détenus. Cette politique a souffert jusqu'à un certain point de la décision de ne pas exiger la présence permanente d'un personnel infirmier dans les établissements correctionnels. Cette décision, prise afin de réduire les coûts, alourdit injustement le fardeau des employés qui ne sont pas des professionnels de la santé agréés et qui doivent quand même apporter un secours médical d'urgence. Il en résulte aussi que la santé des détenus qui ont des problèmes médicaux graves est compromise.

9.32 Selon le Sous-comité, il faut à tout prix fournir aux détenus des soins de santé de haut calibre de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible. Ne pas le faire causera des préjudices non seulement aux détenus, mais également aux personnes avec qui ils viennent en contact à l'intérieur et à l'extérieur des établissements. Le personnel du Service correctionnel fait son possible avec des ressources limitées, mais il est évident qu'il pourrait être plus efficace si l'on augmentait le budget ne serait-ce que modestement.

RECOMMANDATION 44

Le Sous-comité recommande que le Service correctionnel du Canada augmente l'allocation budgétaire prévue pour la santé des détenus, en utilisant les ressources financières actuelles ou accrues, de façon à offrir la prestation de services de qualité à l'interne ou de l'extérieur du Service correctionnel.

9.33 Les employés du Service correctionnel, leurs délégués syndicaux et d'autres ont signalé au Sous-comité plusieurs problèmes liés aux soins de santé. Ce sont les employés de première ligne qui ont le contact le plus direct avec les détenus sur une base quotidienne et qui sont donc les plus susceptibles d'être au courant de leurs besoins en soins de santé. Ce sont donc eux aussi qui risquent le plus d'être confrontés à des urgences médicales qui pourraient avoir un effet immédiat ou éventuel sur leur propre santé et leur propre sécurité.

9.34 Ces employés ont par conséquent des préoccupations de deux types différents. Ils veulent avoir accès à des renseignements sur la santé et les antécédents médicaux des détenus avec qui ils travaillent. Ils veulent aussi être assurés qu'ils auront rapidement accès à une aide adéquate pour traiter les cas d'urgence et les événements inhabituels.

9.35 L'article 13 de la *Loi* se lit comme suit :

> Faute d'un certificat délivré par un professionnel de la santé agréé contenant l'information disponible sur l'état de santé de la personne visée à l'article 12 et précisant si elle semble ou non atteinte d'une maladie grave, contagieuse ou infectieuse, le directeur du pénitencier n'est pas tenu d'écrouer cette personne.

9.36 Cette disposition autorise le directeur de l'établissement correctionnel à ne pas écrouer un délinquant pour qui aucun certificat de santé signé n'a été délivré. Les employés du Service correctionnel qui sont en contact direct avec des détenus veulent avoir accès à l'information concernant leur santé le plus tôt possible au cours de la peine afin de pouvoir prendre les précautions nécessaires pour se protéger

eux-mêmes. À cette fin, le Syndicat des employés du Solliciteur général recommande dans son mémoire que l'expression, à l'article 13, « n'est pas tenu d'écrouer » soit remplacée par les mots « n'écroue pas ». Il recommande également de modifier la disposition de façon à exiger que le Service correctionnel communique aux membres de son personnel l'information sur l'état de santé des détenus.

9.37 Le Syndicat des employés du Solliciteur général explique comme suit cette recommandation :

> Actuellement, tous les agents ont le statut d'agents de la paix et ils peuvent être en contact avec les détenus. Ils ont le droit de connaître l'état de santé qui pourrait avoir des répercussions sur leur propre santé et sécurité. La santé et la sécurité des agents devraient l'emporter sur les préoccupations concernant la vie privée du délinquant[128].

9.38 Le Syndicat des employés du Solliciteur général recommande aussi de modifier en conséquence le paragraphe 23(1) de la *Loi*. Cette disposition exige que le Service correctionnel prenne toutes les mesures possibles pour obtenir cinq genres différents de renseignements au sujet d'un délinquant qui est condamné, écroué ou transféré à un pénitencier. Le Syndicat recommande d'ajouter une sixième catégorie de renseignements, soit « un certificat signé par un professionnel de la santé agréé, qui précise l'information disponible sur l'état de santé » du détenu[129].

9.39 Le Sous-comité comprend bien les préoccupations des employés de première ligne du Service correctionnel au sujet des répercussions possibles sur leur propre bien-être de l'état de santé et des antécédents médicaux des détenus. Il faudrait les renseigner sur la façon de se protéger, vu surtout la prévalence des maladies infectieuses de nos jours.

9.40 Il faut cependant tenir compte d'autres intérêts lorsqu'on étudie ces questions. Les détenus peuvent encore raisonnablement s'attendre à ce que leur vie privée soit protégée par le biais de la Charte des droits et de la *Loi sur la protection de la vie privée*, quoique dans une mesure moindre qu'auparavant. En donnant au personnel de correction davantage accès aux renseignements sur l'état de santé et les antécédents médicaux des détenus, il faut prendre soin de protéger également le droit du délinquant à sa vie privée. Toutefois, le Sous-comité est d'accord avec le Syndicat des employés du Solliciteur général pour dire qu'il est possible de prévoir un tel mécanisme de protection en modifiant les articles 13 et 23 de la *Loi*.

RECOMMANDATION 45

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 13 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à exiger que le directeur d'un établissement correctionnel refuse d'écrouer un délinquant si aucun certificat n'a été délivré par un professionnel de la santé agréé au moment de son admission ou de son transfèrement. Il faudrait également apporter une modification prévoyant que le personnel de correction aura accès à l'information sur l'état de santé des détenus,

[128] Mémoire, p. 3.

[129] *Ibid.*, p. 4.

seulement dans la mesure strictement nécessaire pour lui permettre de se protéger lui-même.

RECOMMANDATION 46

Par conséquent, le Sous-comité recommande de modifier également l'article 23 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à exiger que le Service correctionnel obtienne le certificat de santé dont il est question à l'article 13 à l'égard des délinquants condamnés, écroués ou transférés à un pénitencier.

LES DROGUES DANS LES PRISONS

9.41 Dans presque tous les établissements correctionnels que le Sous-comité a visités, on a soulevé la question de l'entrée, de la présence et de l'utilisation de drogues illicites dans un milieu où il ne devrait pas y en avoir. Le Sous-comité a aussi appris que la fabrication, la distribution et la consommation d'alcool constituent un problème sérieux dans bien des établissements. Les conséquences de la présence d'alcool et de drogues dans les établissements peuvent être néfastes à la fois pour le milieu correctionnel et pour les résultats que le personnel de correction tente d'atteindre auprès des détenus.

9.42 Beaucoup de délinquants tombent dans l'activité criminelle parce qu'ils sont toxicomanes. D'autres commettent des infractions liées à la drogue et sont condamnés. Bon nombre sont toxicomanes au moment où ils sont incarcérés. Leur plan correctionnel exige souvent qu'ils participent à des programmes de désintoxication en prévision de leur mise en liberté sous condition dans la collectivité. La disponibilité et la consommation d'alcool et de drogues nuisent aux efforts qui sont faits pour supprimer les facteurs criminogènes des détenus.

9.43 D'autres conséquences découlent de la présence d'alcool et de drogues dans les établissements correctionnels. La possession, la distribution et le trafic de drogues constituent des infractions criminelles. La fabrication d'alcool pour la vente et la distribution est illégale. Dans les établissements correctionnels, ces activités criminelles s'accompagnent souvent de comportements inacceptables.

9.44 Toutes sortes de personnes font entrer des drogues dans les établissements correctionnels, souvent sous le coup de la menace ou d'autres formes de coercition. Une fois les drogues dans l'établissement, leur distribution donne souvent lieu à bon nombre des phénomènes qu'on observe dans la collectivité en rapport avec le commerce de la drogue : dettes, intimidation et confrontations violentes. C'est aussi le cas lorsque des détenus fabriquent de l'alcool dans les établissements.

9.45 Le commerce de la drogue et de l'alcool nuit à la sûreté et la sécurité des établissements correctionnels et met en danger à la fois le personnel du Service correctionnel et les détenus. Il nuit aussi aux progrès que font les détenus grâce à leur participation à des programmes antidrogues et à d'autres programmes.

9.46 C'est dans ce contexte et pour régler ces problèmes que le Service correctionnel a adopté sa Stratégie canadienne antidrogue[130]. L'objectif de base de cette stratégie est de créer un milieu pénitentiaire sûr et libre de toute drogue, qui aidera les détenus à réintégrer la société à titre de citoyens respectueux des lois. À cette fin, le Service correctionnel affirme qu'il ne tolérera ni la consommation d'alcool ou de drogues, ni le trafic de drogues dans ses établissements.

9.47 Les directeurs d'établissement doivent élaborer et mettre en application des stratégies antidrogues de façon à établir un équilibre entre la détection, la dissuasion et le traitement. Pour ce faire, ils doivent recourir à l'analyse d'urine, à l'évaluation de l'effet de la consommation ou du trafic d'alcool ou de drogues, à des mesures administratives et à des sanctions disciplinaires.

9.48 Le Sous-comité est d'avis que la présence d'alcool et de drogues dans les établissements du Service correctionnel est un problème grave qu'on doit enrayer par des mesures préventives vigoureuses. Le Service correctionnel a pour politique de ne tolérer ni alcool ni drogues dans ses établissements. Cette politique fondamentale doit être renforcée par des mesures d'interdiction fermes.

9.49 On ne pourra pas, par ces seules mesures, éliminer toutes les conséquences de la consommation illicite d'alcool et de drogues dans les établissements. Le Service correctionnel a déjà mis en place certains programmes et politiques préventifs et curatifs. Il faudrait toutefois les élargir et imaginer d'autres approches novatrices aux problèmes de toxicomanie chez les détenus. Il faudrait, pour ce faire, à la fois la participation des établissements correctionnels et celle de la collectivité. La réinsertion sociale sera plus susceptible de réussir si l'on résout efficacement les problèmes de toxicomanie et si l'on élimine les conséquences pour la santé et les autres effets qui en découlent.

9.50 Le Sous-comité est d'avis que ces programmes antidrogues continueront d'être moins efficaces si l'on ne réduit pas de façon appréciable l'entrée de drogues illicites dans les établissements correctionnels. Il a appris que ce sont surtout des personnes de l'extérieur qui pénètrent dans les établissements qui y apportent des drogues. Il est donc important de déceler et de prévenir le plus possible ces entrées de drogue.

9.51 Ainsi, par exemple, on pourrait fouiller toutes les personnes qui entrent dans l'établissement et qui en sortent. La *Loi* et le *Règlement* autorisent des fouilles plus ou moins approfondies, selon les circonstances. Le Sous-comité est d'avis que cela ne devrait pas changer. Selon lui, toutefois, toute personne qui entre dans un établissement correctionnel ou en sort devrait être soumise à une fouille discrète pour déterminer si elle a de la drogue sur elle. À l'heure actuelle, bien des établissements se servent d'un scanner ionique pour les fouilles. Il y a sans doute d'autres façons de procéder à des fouilles discrètes, et il faudrait y recourir dans les circonstances appropriées.

9.52 Parce que le Sous-comité juge grave le problème de l'entrée de drogues illicites, il estime que toutes les personnes qui entrent dans un pénitencier ou en sortent devraient faire l'objet d'une fouille discrète pour déterminer la présence de drogues, qu'il s'agisse de détenus, de visiteurs, d'entrepreneurs, de bénévoles, de membres du personnel de correction ou d'autres personnes.

---

[130] On trouvera des détails dans la Directive du commissaire nº 585 (1996-01-02), intitulée *Stratégie nationale antidrogue*.

RECOMMANDATION 47

Le Sous-comité recommande de modifier les dispositions de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* touchant les fouilles et les saisies de façon à exiger que toutes les personnes qui entrent dans un pénitencier ou en sortent fassent l'objet d'une fouille discrète pour déterminer la présence de drogues.

9.53 L'article 62 de la *Loi* exige que le Service correctionnel affiche un avis à l'entrée des terrains des établissements correctionnels et aux postes de vérification pour avertir les visiteurs qu'eux-mêmes et leur véhicule peuvent faire l'objet d'une fouille conformément à la *Loi* et au *Règlement*. En conséquence de la recommandation précédente, toute personne qui entre dans un pénitencier ou en sort serait susceptible de faire l'objet d'une fouille discrète pour déterminer la présence de drogues. Par conséquent, le Sous-comité est d'avis qu'il faudrait modifier l'article 62 pour tenir compte de cette proposition.

RECOMMANDATION 48

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 62 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon que chaque pénitencier soit tenu d'afficher un avis bien en vue à l'entrée des terrains ou au poste de vérification pour avertir les visiteurs qu'eux-mêmes et leur véhicule peuvent faire l'objet d'une fouille conformément à la *Loi* et au *Règlement*; l'avis devrait mentionner qu'il s'agit d'une fouille pour déterminer la présence de drogues.

9.54 Le Sous-comité a appris que ce sont les visiteurs, entre autres, qui font entrer illicitement des drogues dans les établissements correctionnels. Il n'y a aucun doute que les privilèges de visite jouent un rôle important dans la réadaptation et la réinsertion sociale des détenus. Ils permettent de maintenir et de renforcer les liens avec le conjoint, la famille et la collectivité. Les visites peuvent prendre différentes formes : des visites-contacts dans une aire commune et des visites familiales privées dans des installations prévues à cette fin.

9.55 Utiliser les occasions de visites familiales et communautaires pour faire passer de la drogue dans un établissement correctionnel revient à compromettre sérieusement ces éléments importants de la réadaptation et de la réinsertion sociale des détenus.

9.56 Il faut faire savoir clairement aux détenus et aux visiteurs que l'entrée de drogues illicites ne sera pas tolérée et qu'elle entraînera des conséquences et pour le détenu et pour le visiteur. Par conséquent, le Sous-comité a conclu qu'il faudrait, dans un tel cas, suspendre pour une période déterminée les droits de visite du détenu et du visiteur impliqués. Les conséquences d'une telle infraction doivent être expliquées très clairement et aux détenus et aux visiteurs.

RECOMMANDATION 49

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et le *Règlement* de façon

à permettre au directeur d'un établissement correctionnel de suspendre pour une période déterminée les droits de visite d'un détenu et/ou d'un visiteur lorsqu'il a été déterminé que ce dernier a tenté d'apporter de la drogue dans l'établissement.

9.57 Le Sous-comité estime que ces stratégies d'interdiction des drogues dans les établissements correctionnels et d'autres aussi sont nécessaires, mais elles ne réussiront pas à stopper complètement l'entrée de drogues. Même si elles réussissent, il faudra néanmoins songer à se pencher sur les répercussions de l'entrée de drogues dans les établissements sur les soins de santé et d'autres considérations. S'ils l'ont fait en établissement, les détenus continuent souvent de consommer de l'alcool ou de la drogue une fois retournés dans la collectivité. Par conséquent, pour qu'un programme de lutte contre l'alcool ou la drogue fonctionne bien, il doit reposer à la fois sur l'établissement et sur la collectivité.

DÉLINQUANTES À NIVEAU DE SÉCURITÉ MAXIMALE OU AYANT DES BESOINS SPÉCIAUX

9.58 Depuis quasiment l'ouverture de la Prison des femmes de Kingston en 1934, commissions et comités réclament la fermeture du pénitencier afin de le remplacer par d'autres types d'établissements. La plus récente initiative à cet effet a été lancée en 1990 par le Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale, qui a publié un rapport intitulé *La création de choix* et a demandé de remplacer le pénitencier par quatre établissements régionaux pour les femmes et un pavillon de ressourcement pour les détenues autochtones. L'administration de ces nouvelles installations et les programmes offerts aux détenues seraient façonnés en fonction d'une population carcérale féminine, différente de la population masculine.

9.59 En 1990, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il acceptait ces propositions et a amorcé les préparatifs necessaires à leur réalisation, Le Service correctionnel a ainsi ouvert quatre établissements régionaux au milieu des années 1990, soit à Truro (Nouvelle-Écosse), à Joliette (Québec), à Kitchener (Ontario) et à Edmonton (Alberta), et le pavillon de ressourcement pour les détenues autochtones a ouvert ses portes à Maple Creek, en Saskatchewan. Des délinquantes sous responsabilité fédérale ont aussi été incarcérées au Centre correctionnel pour femmes de Burnaby, dans le cadre d'une entente d'échange de services conclue avec la Colombie-Britannique.

9.60 Plusieurs évasions et d'autres événements sont survenus peu après l'ouverture de ces établissements régionaux qui ont montré clairement au Service correctionnel que les nouvelles installations ne convenaient pas à un certain nombre de détenues sous responsabilité fédérale. Le Service a donc incarcéré ces délinquantes à sécurité maximale et aux besoins spéciaux dans des petites unités autonomes à l'intérieur d'établissements correctionnels pour hommes ou dans la Prison des femmes de Kingston, encore ouverte. Comme ces dispositions n'ont contenté personne, le Service s'est mis en devoir de trouver une solution permanente et à long terme aux problèmes de l'incarcération de ces femmes sous responsabilité fédérale.

9.61 Conscient de la complexité des questions entourant l'incarcération des délinquantes sous responsabilité fédérale, le Sous-comité a visité le plus grand nombre possible d'établissements

correctionnels pour femmes, dans les délais fixés pour l'étude. Il s'est rendu dans plusieurs installations régionales, au pavillon de ressourcement pour les détenues autochtones, dans plusieurs des petites unités pour les cas spéciaux dans des établissements correctionnels pour hommes, ainsi que dans les portions occupées de la Prison des femmes de Kingston.

9.62 Le Sous-comité a compris, comme nombre d'autres intervenants avant lui, qu'il était grand temps que la Prison de Kingston ferme ses portes. Il ne faut pas y voir un reproche à l'égard des travailleurs de première ligne ou des équipes de gestion qui travaillent avec les détenues dans cet établissement : ils font de leur mieux dans une situation difficile, traitant avec une population carcérale exigeante dans un vieil immeuble, dont les installations et l'infrastructure sont vétustes.

9.63 De plus, les unités autonomes destinées aux délinquantes à sécurité maximale et ayant des besoins spéciaux laissent à désirer pour plusieurs raisons. L'aspect matériel de ces installations, récemment construites, n'est pas mis en cause. Mais le petit groupe de femmes dans chaque unité présente des besoins et des facteurs criminogènes très divers, de sorte qu'il est difficile d'offrir à chacune des programmes adaptés, malgré les diligents efforts déployés par les travailleurs de première ligne pour faire de leur mieux dans des circonstances défavorables. De plus, les déplacements des délinquantes à l'extérieur de leur unité pour des soins de santé ou d'autres besoins entraînent des complications puisqu'il faut chaque fois empêcher les hommes détenus dans l'établissement de circuler dans les parages. Enfin, il y a lieu de s'interroger sur le bien-fondé d'incarcérer des femmes dans un établissement correctionnel pour une population masculine, lorsque l'on sait que bon nombre d'entre elles ont été malmenées par des hommes à un moment ou à un autre de leur vie.

9.64 Les visites du Sous-comité dans les établissements régionaux et le pavillon de ressourcement ont offert un contraste saisissant. En premier lieu, les établissements, de construction récente, se présentent comme de petites maisonnettes où les délinquantes, à niveau de sécurité moyenne ou minimale, vivent en petit nombre et se chargent de nombreuses tâches ménagères et d'autres besoins. Les programmes qui y sont réalisés sont axés sur les femmes et diffèrent de ceux que l'on retrouve dans un milieu correctionnel traditionnel. Bon nombre des intervenants de première ligne que le Sous-comité a rencontrés viennent d'ailleurs dans le Service ou de l'extérieur, mais ont une expérience et une compétence appropriées. Il est très clair que ces travailleurs ont à cœur les valeurs véhiculées dans ces nouvelles installations et tiennent à les mettre en pratique.

9.65 Le Sous-comité est très sensible aux questions difficiles qui entourent toute tentative de traiter équitablement et efficacement les délinquantes à niveau de sécurité maximale ou ayant des besoins spéciaux. C'est sans doute l'une des questions les plus épineuses que le présent rapport et le Service correctionnel aient à aborder, et elle ne se prête pas à une solution simple.

9.66 En septembre 1999, le Service correctionnel a annoncé qu'il adoptait à l'égard de ces questions une stratégie d'intervention intensive, soit : accroître le niveau de sécurité des unités d'habitation à environnement structuré dans les quatre établissements régionaux afin qu'elles puissent accueillir les délinquantes à sécurité maximales qui sont actuellement dans des établissements pour hommes; construire de nouvelles unités d'habitation à environnement structuré pour les femmes ayant des grands besoins dans chacun des établissements régionaux; fournir des programmes spécialisés aux deux groupes

de délinquantes par le biais d'équipes interdisciplinaires. Le tout devrait être terminé d'ici septembre 2001, auquel moment la Prison des femmes de Kingston fermera définitivement.

9.67 Le Sous-comité ne peut pas formuler de remarques sur la stratégie, puisqu'il serait injuste de la commenter avant sa mise en œuvre. Toutefois, certaines observations de nature générale s'imposent. Le Service correctionnel s'est accordé 24 mois pour réaliser complètement sa stratégie quand il l'a annoncée. Or, le Sous-comité estime qu'il faut accélérer cette réalisation s'il est possible de le faire, car il est inacceptable de retarder davantage la fermeture de la Prison des femmes de Kingston, promise depuis longtemps. Il juge également que la stratégie du Service jouira d'une plus grande crédibilité auprès de la population et d'autres si la collectivité et des parties s'intéressant aux services correctionnels pour les délinquantes sont mises à contribution pour l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie. Cette fonction pourrait être accomplie par le comité consultatif national des femmes dont la création est proposée ailleurs dans le présent rapport.

9.68 Le Sous-comité recommande à la fin du présent rapport la tenue d'un autre examen, dans cinq ans, du système fédéral des services correctionnels et de mise en liberté sous condition. Il précise également dans sa recommandation certains éléments essentiels qui devront alors être revus. Étant donné la complexité des sujets dont il est question dans la présente partie du chapitre et puisque le Service correctionnel commence tout juste à mettre en œuvre sa stratégie qui aura atteint sa maturité dans cinq ans, le Sous-comité estime que ces sujets devront aussi être étudiés lors du prochain examen prévu par la *Loi*. La stratégie aura alors été réalisée et le Service correctionnel aura eu le temps de recueillir des données et de fournir au Parlement une évaluation de la stratégie pour traiter les délinquantes à niveau de sécurité maximale ou ayant des besoins élevés.

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES SUR LES BANQUES D'EMPREINTES GÉNÉTIQUES

9.69 Au cours de la dernière session de la présente législature, le comité permanent s'est penché sur les dispositions législatives concernant les banques d'empreintes génétiques (projet de loi C-3), et a examiné en même temps les dispositions (projet de loi C-104) que contient déjà le *Code criminel* sur le même sujet. Il a publié ses constatations et ses recommandations dans le neuvième rapport qu'il a déposé à la Chambre des communes le 15 mai 1998.

9.70 Dans son rapport, le comité permanent s'engageait à examiner certains éléments des textes législatifs sur les banques d'empreintes génétiques dans le cadre de l'examen statutaire des dispositions et de l'administration de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. De là la mise sur pied du Sous-comité.

9.71 Le comité permanent a décrit cet engagement dans les termes suivants :

> Le Comité convient de réexaminer les circonstances dans lesquelles des échantillons d'ADN peuvent être prélevés rétroactivement auprès de contrevenants purgeant déjà des peines d'emprisonnement, durant l'étude exhaustive qu'il entreprendra sur les dispositions et l'application de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

9.72 Le Sous-comité s'est penché sur la question et a décidé de ne formuler ni constatations ni recommandations, faute de données suffisantes ou d'autres renseignements lui permettant de procéder à un examen éclairé.

9.73 Signalons toutefois que le comité permanent s'est engagé, dans son neuvième rapport, à examiner de nouveau les dispositions législatives sur les banques d'empreintes génétiques avant la fin de la présente législature. L'étude aura pour but de déterminer s'il y a lieu d'y apporter des corrections sur le plan législatif, technologique ou des ressources. La question, qui avait été soumise au Sous-comité, devrait donc plutôt être étudiée dans le contexte plus large d'un nouvel examen des textes législatifs sur les banques d'empreintes génétiques par le comité permanent.

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES : UN STYLE CLAIR ET SIMPLE

9.74 Les Canadiens se plaignent souvent de la complexité des lois. Les législateurs doivent traiter de sujets d'intérêt public qui sont complexes, mais ils le font parfois en rédigeant des lois dans un style presque incompréhensible pour le citoyen ordinaire. Comme on pouvait s'y attendre, c'est également le cas de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

9.75 Beaucoup des témoins que le Sous-comité a entendus se sont plaint de la complexité de la *Loi* et de l'obscurité d'une bonne partie de ses passages. C'est l'avis des personnes chargées d'appliquer la *Loi* dans le quotidien, de celles qui sont chargées de donner de la formation sur l'application de la *Loi* et d'en recevoir, de celles dont les peines sont administrées en vertu de la *Loi*, et de celles qui ne font pas partie du système correctionnel et de mise en liberté sous condition mais qui tentent de comprendre la *Loi* et son application.

9.76 Pour bien comprendre la *Loi* et son application quotidienne, il ne suffit pas de la lire indépendamment. Il faut aussi consulter d'autres documents : le *Règlement*, les directives du commissaire, les ordres permanents de l'établissement, les consignes de poste de l'établissement, les directives, les manuels de politiques et d'autres documents semblables. Les tentatives pour simplifier la gestion d'un système complexe ont souvent l'effet contraire.

9.77 À la complexité du système correctionnel et de mise en liberté sous condition s'ajoute celle du texte de loi lui-même. Voici quelques exemples que le Sous-comité a relevés :

- style trop compliqué — voir, par exemple, les articles 129 à 132 de la *Loi*, qui traitent du maintien en incarcération au cours de la période prévue pour la libération d'office;
- des éléments connexes des programmes de mise en liberté sous condition qui se trouvent dans des parties différentes de la *Loi* — voir, par exemple, l'article 17, qui traite de la permission de sortir avec escorte, et les articles 115 à 117, qui portent sur la permission de sortir sans escorte;
- des éléments des services établis par la *Loi* qui sont liés sur le plan structural, mais qui sont séparés les uns des autres dans le texte — voir, par exemple, les articles 146 et 147, qui portent création de la Section d'appel de la Commission nationale des libérations conditionnelles, et les articles 103 à 111, qui établissent la compétence et les fonctions de base de la Commission.

EN CONSTANTE ÉVOLUTION

9.78 Le style lourd et parfois obscur de la *Loi* fait qu'il est parfois difficile de savoir ce que le Parlement voulait dire. Le Sous-comité est d'avis que les lois doivent être rédigées de façon que tous les citoyens puissent les comprendre, et pas seulement les experts. Par conséquent, il a conclu que toute modification apportée à la *Loi* devrait être rédigée dans un style clair et simple pour que tous puissent les comprendre : les personnes visées, celles qui l'appliquent et celles qui s'y intéressent. Le Sous-comité estime aussi qu'on devrait examiner la *Loi* dans sa forme actuelle dans le but d'en simplifier la structure, l'organisation et le style.

RECOMMANDATION 50

Le Sous-comité recommande d'examiner la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* dans le but d'en simplifier la structure, l'organisation et le style.

RECOMMANDATION 51

Le Sous-comité recommande également que toute modification éventuelle apportée à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* soit rédigée dans un style clair et simple.

ÉDUCATION DU PUBLIC

9.79 En raison, entre autres, de la complexité qui caractérise le système correctionnel et de mise en liberté sous condition, on constate souvent une désinformation et l'absence de renseignements fiables à son sujet. Il s'ensuit parfois qu'on tire des conclusions et qu'on entretient des croyances qui ne sont pas toujours fondées.

9.80 Très souvent, les fonctions qui incombent aux divers éléments du système correctionnel et de mise en liberté sous condition ne sont pas très bien comprises. Ainsi, par exemple, on croit souvent à tort que la Commission nationale des libérations conditionnelles s'occupe des délinquants mis en liberté sous condition, alors que c'est le Service correctionnel. Par ailleurs, les gens confondent souvent les différentes formes de mise en liberté sous condition : ils disent qu'un délinquant est en liberté conditionnelle, alors qu'il peut avoir été mis en liberté d'office dans la collectivité, mis en probation ou mis en liberté provisoire (une sorte de caution). Or la première seulement de ces formes de mise en liberté sous condition est régie par la *Loi*.

9.81 Ce manque de renseignements fiables a eu pour effet de miner la confiance du public à l'égard du système correctionnel et de mise en liberté sous condition. Le Service correctionnel et la Commission ont fait le nécessaire pour renseigner le public. Ils se sont adressés à des groupes communautaires, ont rencontré les comités de rédaction des journaux, organisé des visites des établissements correctionnels et des occasions d'assister aux audiences de la Commission, collaboré à la production de documentaires télévisés, participé à des réunions et à des conférences ainsi qu'à la production et à la diffusion de dépliants, de feuilles de renseignements et d'encarts dans les journaux. Les deux organismes ont également des sites Internet et disposent d'agents d'information et de communications dans toutes les régions du pays.

9.82 Le Service correctionnel et la Commission méritent des félicitations pour ces efforts d'éducation du public et pour d'autres encore, mais ils doivent faire encore davantage. Souvent lors des visites du Sous-comité dans les diverses régions du pays, les médias ont rapporté des événements qui s'étaient produits dans les établissements correctionnels visités. Une fois sur place, le Sous-comité a pu constater que ces reportages étaient incomplets, trompeurs et simplistes. Même si les organismes ont tenté de corriger les situations en question, ils ne sont pas intervenus assez rapidement et leurs efforts ont par conséquent été inefficaces.

9.83 Le Sous-comité est d'avis que le Service correctionnel et la Commission devraient revoir leurs stratégies de communication et d'éducation du public de façon à pouvoir contrer cette désinformation. Toute bonne stratégie de communication et d'éducation du public ne devrait pas faire appel au seul personnel du Service correctionnel et de la Commission.

9.84 Il faut s'efforcer davantage d'y faire participer les organisations non gouvernementales, notamment celles avec lesquelles les deux organismes ont des liens contractuels à titre de fournisseurs de services. Il faut aussi faire appel aux membres des comités consultatifs de citoyens, tant de ceux qui existent déjà que de ceux dont le Sous-comité recommande la mise sur pied dans le présent rapport. Les détenus dont la réadaptation a réussi devraient être pris en exemple pour démontrer que le système correctionnel et de mise en liberté sous condition fonctionne bien.

RECOMMANDATION 52

Le Sous-comité recommande que le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles revoient leurs stratégies de communication et d'éducation du public de façon à pouvoir contrer la désinformation au sujet du système correctionnel et de mise en liberté sous condition.

UN AUTRE EXAMEN DANS CINQ ANS

9.85 Comme nous l'avons mentionné plus haut dans le présent rapport, le Parlement, lorsqu'il a adopté la *Loi* en 1992, a imposé un examen au bout de cinq ans. En prévision de cet examen, le ministère du Solliciteur général a fait paraître un document de consultation et un certain nombre de documents techniques connexes. Il a aussi publié un sommaire des résultats de la consultation. Le Sous-comité s'est servi de toute cette documentation, essentielle à la réalisation de cet examen exhaustif. De plus, le Service correctionnel, la Commission, le Bureau de l'enquêteur correctionnel et le ministère du Solliciteur général ont fourni au Sous-comité beaucoup des documents et des données qu'il leur avait demandés.

9.86 Tous ces renseignements ont permis au Sous-comité de cerner les questions examinées dans le présent rapport et de les étudier. À la lecture du présent rapport toutefois, on constatera que beaucoup des questions qu'on y aborde évoluent, en raison des changements récents et des nouveautés qui planent encore à l'horizon. Dans le présent rapport, le Sous-comité expose aux décisionnaires et aux législateurs son point de vue sur les orientations que devraient prendre le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

9.87 Cependant, le Sous-comité estime que son travail ne devrait pas marquer la fin du rôle du Parlement pour ce qui est de la suite des améliorations à apporter au système correctionnel et de mise en liberté sous condition. Ce n'est en fait que le début. À son avis, le Parlement devrait procéder à un examen exhaustif de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* dans cinq ans. En s'inspirant des données recueillies et des renseignements fournis par les organismes gouvernementaux impliqués dans cet examen, il sera en mesure à ce moment-là d'évaluer pleinement l'évolution du système correctionnel et de la mise en liberté sous condition.

RECOMMANDATION 53

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à exiger qu'un comité de la Chambre des communes procède à un examen exhaustif de ses dispositions et de son effet dans cinq ans. Si la *Loi* n'est pas modifiée, cet examen devra commencer dans les cinq ans qui suivront la réponse du gouvernement au présent rapport et porter sur : les mesures prises pour mettre en œuvre les conclusions et les recommandations contenues dans le présent rapport; la libération d'office; les délinquantes à niveau de sécurité maximale ou ayant des besoins spéciaux; le protocole d'entente entre le Service correctionnel et l'Enquêteur correctionnel.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le Sous-comité recommande de modifier les articles 4 et 101 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon que la prépondérance de la protection de la société soit établie en tant que principe fondamental (autonome), applicable au Service correctionnel du Canada et à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le reste des articles 4 et 101 serait conservé dans leur version modifiée en tant que principes de fonctionnement.

RECOMMANDATION 2

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* par l'inscription aux annexes des infractions concernant la pornographie juvénile et les actes de gangstérisme (définis à l'article 2 du *Code criminel*). Au moment de modifier la législation pénale, le Parlement devrait songer à ajouter d'autres infractions aux annexes tel le télémarketing trompeur comme moyen de dénoncer la conduite criminelle.

RECOMMANDATION 3

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à permettre à un policier qui trouve un délinquant en train de violer une condition de toute forme de libération conditionnelle de l'arrêter sans mandat.

RECOMMANDATION 4

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à exiger que le Service correctionnel du Canada fasse enquête et remette un rapport au commissaire en cas de décès ou de blessure grave d'un membre du personnel correctionnel liés à ses fonctions.

RECOMMANDATION 5

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 17 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à exiger que seuls les employés du Service correctionnel du Canada soient autorisés à accompagner les détenus faisant partie de la catégorie dite « à sécurité maximale » lors de permissions de sortir avec escorte.

RECOMMANDATION 6

Le Sous-comité recommande au Service correctionnel du Canada d'augmenter ses efforts et d'allouer plus de ressources afin 1) d'obtenir plus rapidement l'information jugée nécessaire à une évaluation initiale des délinquants qui soit efficace du point de vue de leur réintégration sécuritaire dans la collectivité et, 2) de s'assurer que l'information qu'il reçoit est exacte et complète.

RECOMMANDATION 7

Le Sous-comité recommande au Service correctionnel du Canada d'augmenter ses efforts et d'allouer plus de ressources en matière de programmes communautaires afin de s'assurer que les délinquants en liberté sous condition reçoivent le soutien jugé nécessaire à une réinsertion sociale réussie.

RECOMMANDATION 8

Le Sous-comité recommande de modifier l'alinéa 4(*h*) et le paragraphe 151(3) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* par l'ajout des délinquants âgés, des délinquants qui souffrent de problèmes sérieux de santé de même que des jeunes à la liste des groupes de délinquants considérés comme ayant des besoins spéciaux.

RECOMMANDATION 9

Le Sous-comité recommande au Service correctionnel du Canada de créer un poste de sous-commissaire pour les délinquants autochtones, doté de pouvoirs et de responsabilités semblables à ceux du sous-commissaire pour les femmes.

RECOMMANDATION 10

Le Sous-comité recommande que le vérificateur général du Canada procède à une évaluation du processus de réinsertion sociale destiné aux délinquantes de même qu'à une évaluation du processus de réinsertion sociale destiné aux délinquants autochtones au sein du système correctionnel fédéral compte tenu du fait que dans le cadre de ses vérifications précédentes du processus de réinsertion sociale, il n'a pas examiné le cas des délinquantes ni les questions qui sont propres aux délinquants autochtones.

RECOMMANDATION 11

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à obliger le Service correctionnel du Canada à procéder à un examen de tous les cas admissibles à une libération d'office afin de déterminer si le dossier du détenu doit être envoyé à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour un examen en vue du maintien en incarcération.

RECOMMANDATION 12

Le Sous-comité recommande également de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à obliger la Commission nationale des libérations conditionnelles à procéder à un examen de tous les cas admissibles à une libération d'office afin de déterminer si des conditions spéciales doivent être imposées à la libération du détenu et, s'il y a lieu, de fixer les conditions spéciales qui seront attachées à sa libération.

RECOMMANDATION 13

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à ce que la procédure d'examen expéditif ne s'adresse pas à ceux qui ont été incarcérés pour avoir commis une infraction mentionnée à l'annexe II de la *Loi* et ce, peu importe qu'il y ait eu ou non une détermination judiciaire de l'admissibilité à la libération conditionnelle.

RECOMMANDATION 14

Le Sous-comité recommande également de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à ce que ce soit le critère de récidive générale qui soit pris en compte par la Commission nationale des libérations conditionnelles lors de l'examen du dossier des délinquants admissibles à la procédure d'examen expéditif afin de déterminer si le délinquant doit être libéré ou non et ce, que ce soit pour la semi-liberté ou la libération conditionnelle totale.

RECOMMANDATION 15

Le Sous-comité recommande de modifier les dispositions de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de manière à rassembler en une seule structure le placement à l'extérieur et la permission de sortir avec et sans escorte et de donner au Service correctionnel du Canada la responsabilité de les accorder, de les renouveler ou de les prolonger à sa discrétion.

RECOMMANDATION 16

Le Sous-comité recommande d'introduire dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* une disposition prévoyant la possibilité pour les délinquants de demander à la Commission nationale des libérations conditionnelles de réviser les décisions rendues par le Service correctionnel du Canada en matière de permissions de sortir avec et sans escorte.

RECOMMANDATION 17

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à inclure la participation à des programmes de travail, de formation scolaire et de métier et de participation à des programmes qui visent l'acquisition de compétences psychosociales à la liste des raisons pouvant justifier une permission de sortir avec et sans escorte.

RECOMMANDATION 18

Le Sous-comité recommande que l'on modifie l'article 116 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à permettre aux directeurs d'établissement d'offrir des permissions de sortir avec escorte pour des événements en groupe jugés susceptibles de favoriser la socialisation des délinquants.

RECOMMANDATION 19

Le Sous-comité recommande que l'on modifie l'article 121 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour rendre les délinquants qui ont été condamnés à une peine d'emprisonnement à perpétuité ou à une peine d'une durée indéterminée, et qui sont en phase terminale, admissibles à la libération conditionnelle pour cause humanitaire. La *Loi* doit prévoir dans ces cas que la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles est sujette à l'approbation du président de la Commission.

RECOMMANDATION 20

Le Sous-comité recommande que l'on modifie l'alinéa 121(1)(*d*) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour que les délinquants qui sont frappés d'une ordonnance d'expulsion en vertu de la *Loi sur l'immigration* soient considérés comme des cas exceptionnels de façon à ce qu'ils puissent bénéficier d'une libération conditionnelle pour fin d'expulsion uniquement à n'importe quel moment de leur peine.

RECOMMANDATION 21

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à prévoir l'arbitrage (par les présidents indépendants nommés par le solliciteur général dans le cadre du processus disciplinaire des détenus) des cas d'isolement préventif non sollicité, tous les 30 jours civils, et des cas d'isolement préventif sollicité, tous les 60 jours civils.

RECOMMANDATION 22

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 30 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* par l'ajout d'une nouvelle cote de sécurité baptisée sécurité spéciale et de modifier également l'article 18 du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin d'y définir la nouvelle cote.

RECOMMANDATION 23

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et son règlement d'application afin de prévoir légalement l'existence de l'unité spéciale de détention et les mesures de transfèrement, d'examen et de contrôle auxquelles est assujettie l'unité dans son fonctionnement quotidien. Les nouvelles dispositions devront également prévoir la présence de représentants de l'extérieur du Service correctionnel au Comité national de révision des unités spéciales de détention.

RECOMMANDATION 24

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin de permettre la nomination de présidents indépendants et de premiers présidents indépendants à titre inamovible, pour des mandats de cinq ans renouvelables par le solliciteur général. La modification doit préciser que les présidents indépendants exercent leurs fonctions juridictionnelles à l'égard de l'isolement préventif et des infractions disciplinaires graves. En dernier lieu, la modification doit permettre de fixer les critères de sélection et de nomination des présidents indépendants.

RECOMMANDATION 25

Le Sous-comité recommande de modifier le paragraphe 163(3) du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin d'obliger la Commission nationale des libérations

conditionnelles à rendre, si possible, les décisions postsuspension dans les 45 jours qui suivent le renvoi du cas ou la réincarcération du délinquant.

RECOMMANDATION 26

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 141 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin que la Commission nationale des libérations conditionnelles soit tenue d'informer un délinquant par écrit des raisons pour lesquelles des renseignements qui seront pris en considération lors de l'examen de son cas ne lui ont pas été communiqués. Il faut aussi interdire à la Commission d'examiner des renseignements tus au délinquant si celui-ci n'a pas été informé par écrit des raisons de la non-communication.

RECOMMANDATION 27

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin que les commissaires de la Commission nationale des libérations conditionnelles nommés à la Section d'appel ne participent pas aux autres décisions en matière de libération conditionnelle pendant la durée de leur mandat dans cette section. Les commissaires régionaux ne devraient pas non plus siéger à la Section d'appel. Lors de l'examen d'une décision par la Section d'appel, au moins un membre doit être un avocat.

RECOMMANDATION 28

Le Sous-comité recommande de modifier les articles 192 et 193 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de manière à ce que les rapports de l'Enquêteur correctionnel — rapports annuels ou spéciaux — soient déposés simultanément au ministre et au Parlement.

RECOMMANDATION 29

Le Sous-comité recommande de modifier les articles 192 et 193 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de manière à ce que les rapports de l'Enquêteur correctionnel — rapports annuels ou spéciaux — soient déférés automatiquement pour fin d'étude au comité permanent de la Chambre des communes responsable des activités du Bureau de l'enquêteur correctionnel.

RECOMMANDATION 30

Le Sous-comité recommande que l'article 195 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* soit amendé pour que les

réponses du Service correctionnel du Canada aux recommandations de l'Enquêteur correctionnel soient comprises dans les rapports annuels et spéciaux de l'Enquêteur.

RECOMMANDATION 31

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 170 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin d'obliger l'Enquêteur correctionnel à mener une enquête indépendante lorsqu'un détenu décède ou subit une blessure grave, et ce, même si une autre enquête est déjà en cours en vertu des articles 19 ou 20 de la *Loi*.

RECOMMANDATION 32

Le Sous-comité recommande d'accroître le budget du Bureau de l'enquêteur correctionnel de manière à augmenter le personnel d'enquête et assurer que l'Enquêteur correctionnel puisse financer les dépenses directement reliées à une augmentation de son personnel enquêteur — tels le matériel de bureau, les communications et les déplacements nécessaires pour procéder aux enquêtes.

RECOMMANDATION 33

Le Sous-comité recommande d'inclure dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* une disposition obligeant le Service correctionnel du Canada à constituer des comités consultatifs de citoyens locaux représentant l'ensemble des pénitenciers fédéraux et les divers bureaux de libérations conditionnelles au pays, et d'y inclure une description générale de leurs rôles de conseillers, d'observateurs indépendants et d'agents de liaison.

RECOMMANDATION 34

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 82 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* afin d'obliger le Service correctionnel du Canada à constituer des comités consultatifs autochtones régionaux.

RECOMMANDATION 35

Le Sous-comité recommande de remplacer l'article 77 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* par un article imposant une obligation au Service correctionnel de constituer un comité consultatif national sur les femmes chargé de le conseiller sur la prestation de services correctionnels appropriés aux délinquantes.

RECOMMANDATION 36

Le Sous-comité recommande de modifier les alinéas 26(1)*b*) et 142(1)*b*) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour permettre la communication aux victimes (définies dans la *Loi*) de renseignements sur le délinquant concernant sa participation à des programmes, sa conduite pendant son incarcération et les nouveaux délits qu'il aurait commis pendant une libération conditionnelle et qui auraient entraîné sa réincarcération.

RECOMMANDATION 37

Le Sous-comité recommande de modifier le sous-alinéa 26(1)*b*)ii) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour permettre au Service correctionnel du Canada d'informer, si possible à l'avance, les victimes (définies dans la *Loi*) en temps opportun du transfèrement routinier prévu ou envisagé de détenus.

RECOMMANDATION 38

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour permettre aux victimes de consulter, aux bureaux du Service correctionnel ou de la Commission, les enregistrements sonores des audiences de la Commission.

RECOMMANDATION 39

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour permettre aux victimes définies aux articles 2 et 99 d'assister aux audiences de libération conditionnelle et de lire elles-mêmes, au début, leur déclaration décrivant les répercussions que l'infraction a eues sur elles depuis la condamnation du délinquant ou les craintes qu'elles ont concernant une mise en liberté. Ces victimes devraient pouvoir présenter leur déclaration sur bande sonore ou vidéo.

RECOMMANDATION 40

Le Sous-comité recommande que le solliciteur général du Canada, en collaboration avec le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles, élabore une stratégie détaillée pour empêcher les communications non désirées émanant des détenus dans les établissements correctionnels fédéraux, surtout avec les victimes.

RECOMMANDATION 41

Le Sous-comité recommande :

a) de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* par l'ajout d'une partie IV établissant le bureau des plaintes et d'information des victimes, qui aurait compétence à l'égard des activités du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles ayant trait aux victimes;

b) de donner à ce bureau le pouvoir de fournir des renseignements aux victimes définies dans la *Loi* et de recevoir, étudier et régler leurs plaintes ponctuelles et générales; et

c) de donner à ce bureau le pouvoir de déposer ses rapports spéciaux et annuel, contenant les commentaires du Service correctionnel et de la Commission sur ses conclusions et recommandations, simultanément auprès du solliciteur général du Canada et du Parlement. La *Loi* devrait prévoir le renvoi de ces rapports spéciaux et annuel au comité permanent compétent de la Chambre des communes pour être étudiés.

RECOMMANDATION 42

Le Sous-comité recommande de modifier l'alinéa 4*j*) de la *Loi sur le Service correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à permettre aux associations d'employés de participer à l'élaboration des politiques et des programmes correctionnels, et à exiger pour le personnel une formation permanente obligatoire qui soit appropriée.

RECOMMANDATION 43

Le Sous-comité recommande que le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles examinent en profondeur leurs programmes de formation et de classification des postes pour déterminer s'ils sont suffisants, disponibles, accessibles, pertinents et efficaces. Grâce à cet examen exhaustif : tous les postes seront assortis de descriptions de tâches détaillées qui refléteront constamment les fonctions réellement accomplies par les employés et les membres; tous les employés et les membres seront munis d'un manuel modifiable contenant l'information à jour nécessaire pour exécuter leurs tâches; tous auront accès à une formation en cours d'emploi à l'échelle nationale liée directement à leurs fonctions. Cela fait, les deux organismes devraient exercer une surveillance constante sur leurs programmes de formation et de classification des postes.

RECOMMANDATION 44

Le Sous-comité recommande que le Service correctionnel du Canada augmente l'allocation budgétaire prévue pour la santé des détenus, en utilisant les ressources financières actuelles ou accrues, de façon à offrir la prestation de services de qualité à l'interne ou de l'extérieur du Service correctionnel.

RECOMMANDATION 45

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 13 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à exiger que le directeur d'un établissement correctionnel refuse d'écrouer un délinquant si aucun certificat n'a été délivré par un professionnel de la santé agréé au moment de son admission ou de son transfèrement. Il faudrait également apporter une modification prévoyant que le personnel de correction aura accès à l'information sur l'état de santé des détenus, seulement dans la mesure strictement nécessaire pour lui permettre de se protéger lui-même.

RECOMMANDATION 46

Par conséquent, le Sous-comité recommande de modifier également l'article 23 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à exiger que le Service correctionnel obtienne le certificat de santé dont il est question à l'article 13 à l'égard des délinquants condamnés, écroués ou transférés à un pénitencier.

RECOMMANDATION 47

Le Sous-comité recommande de modifier les dispositions de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* touchant les fouilles et les saisies de façon à exiger que toutes les personnes qui entrent dans un pénitencier ou en sortent fassent l'objet d'une fouille discrète pour déterminer la présence de drogues.

RECOMMANDATION 48

Le Sous-comité recommande de modifier l'article 62 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon que chaque pénitencier soit tenu d'afficher un avis bien en vue à l'entrée des terrains ou au poste de vérification pour avertir les visiteurs qu'eux-mêmes et leur véhicule peuvent faire l'objet d'une fouille conformément à la *Loi* et au *Règlement*; l'avis devrait mentionner qu'il s'agit d'une fouille pour déterminer la présence de drogues.

RECOMMANDATION 49

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et le *Règlement* de façon à permettre au directeur d'un établissement correctionnel de suspendre pour une période déterminée les droits de visite d'un détenu et/ou d'un visiteur lorsqu'il a été déterminé que ce dernier a tenté d'apporter de la drogue dans l'établissement.

RECOMMANDATION 50

Le Sous-comité recommande d'examiner la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* dans le but d'en simplifier la structure, l'organisation et le style.

RECOMMANDATION 51

Le Sous-comité recommande également que toute modification éventuelle apportée à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* soit rédigée dans un style clair et simple.

RECOMMANDATION 52

Le Sous-comité recommande que le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles revoient leurs stratégies de communication et d'éducation du public de façon à pouvoir contrer la désinformation au sujet du système correctionnel et de mise en liberté sous condition.

RECOMMANDATION 53

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de façon à exiger qu'un comité de la Chambre des communes procède à un examen exhaustif de ses dispositions et de son effet dans cinq ans. Si la *Loi* n'est pas modifiée, cet examen devra commencer dans les cinq ans qui suivront la réponse du gouvernement au présent rapport et porter sur : les mesures prises pour mettre en œuvre les conclusions et les recommandations contenues dans le présent rapport; la libération d'office; les délinquantes à niveau de sécurité maximale ou ayant des besoins spéciaux; le protocole d'entente entre le Service correctionnel et l'Enquêteur correctionnel.

ANNEXE A
MANDAT

Le Parlement a adopté la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* en 1992 et l'a depuis modifiée à plusieurs reprises. Cette loi constitue le fondement législatif du Service correctionnel du Canada, de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Le Service correctionnel du Canada a la responsabilité d'administrer les peines des personnes emprisonnées pour plus de deux ans. Grâce à divers programmes et services, il prépare les détenus à réintégrer éventuellement la société. Le Service correctionnel du Canada doit assurer la surveillance de tout détenu qui réintègre la société au moyen d'une forme quelconque de mise en liberté sous condition.

La Commission nationale des libérations conditionnelles est un tribunal administratif indépendant doté du pouvoir exclusif d'accorder, de refuser, de faire cesser ou de révoquer la mise en liberté sous condition des détenus fédéraux provenant d'établissements fédéraux et des détenus provinciaux et territoriaux provenant d'établissements provinciaux et territoriaux lorsque ces provinces et territoires n'ont pas leur propre commission des libérations conditionnelles. Elle a également le pouvoir d'ordonner le maintien en incarcération des détenus à partir de la date prévue pour leur libération d'office jusqu'à l'expiration de leur peine. Conformément à la *Loi sur le casier judiciaire*, elle s'occupe également des demandes de réhabilitation.

L'Enquêteur correctionnel joue le rôle d'ombudsman auprès des détenus qui purgent leur peine dans des établissements fédéraux. Indépendant du Service correctionnel du Canada, il peut prendre l'initiative d'enquêter sur des plaintes ou encore faire enquête à la demande du solliciteur général du Canada ou sur réception d'une plainte présentée par un détenu ou en son nom. Pour assurer son indépendance, il relève du solliciteur général qui reçoit ses rapports annuels et les dépose à la Chambre des communes et au Sénat.

La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* définit et prévoit également des processus relatifs aux diverses formes de mise en liberté sous condition : le placement à l'extérieur, la permission de sortir, la semi-liberté, la libération conditionnelle et la libération d'office.

Il est prévu dans la *Loi* que les dispositions et le fonctionnement de cette loi soient examinés en profondeur par un comité du Parlement. C'est le mandat qui a été confié à ce sous-comité. Dans le cadre du processus menant à cet examen parlementaire, le solliciteur général a publié, en mars 1998, un document de consultation ainsi qu'un certain nombre de documents techniques connexes. En octobre 1998, il a publié le rapport des consultations que ses fonctionnaires et lui ont tenues entre mars et juin.

Aux fins de cet examen, le sous-comité se servira du travail effectué par le solliciteur général du Canada. Cependant, il ne se sent pas nécessairement lié ou limité par les questions qui ont été abordées ou examinées dans le document de consultation du solliciteur général ou dans le processus qui a suivi.

EN CONSTANTE ÉVOLUTION

Afin d'aider les personnes ou les groupes qui lui présenteront des mémoires, le sous-comité a identifié les questions générales suivantes qu'il compte examiner. Cette liste n'est ni exhaustive ni restrictive; il y a sûrement d'autres points qui devraient être abordés, et le sous-comité invite les personnes ou les groupes qui lui présenteront des mémoires et qui comparaîtront devant lui à les soulever et à les examiner.

- Avec quelle efficacité le Service correctionnel du Canada administre-t-il les peines et prépare-t-il la réinsertion sociale des détenus? Jusqu'à quel point ce processus assure-t-il à la fois la sécurité de la collectivité et la réinsertion sociale du détenu? Dans quelle mesure le Service correctionnel du Canada fournit-il des renseignements exacts et opportuns à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour qu'elle puisse rendre des décisions éclairées en matière de mise en liberté sous condition? Le Service correctionnel du Canada réussit-il à bien surveiller les détenus en liberté sous condition qui vivent dans la collectivité?

- La Commission nationale des libérations conditionnelles rend-elle, en matière de mise en liberté sous condition, des décisions appropriées qui tiennent compte à la fois de la sécurité de la collectivité et d'une réinsertion sociale du détenu qui soit réussie? Les membres de la Commission disposent-ils des renseignements précis, complets et utiles dont ils ont besoin pour rendre leurs décisions en matière de mise en liberté sous condition? Ont-ils accès à toutes les connaissances spécialisées qui sont requises pour rendre des décisions appropriées?

- Les divers décideurs en matière de mise en liberté sous condition parviennent-ils à bien traiter de l'octroi, du refus, de la cessation ou de la révocation du placement à l'extérieur, de la permission de sortir, de la semi-liberté, de la libération conditionnelle et de la libération d'office? Les dispositions concernant la possibilité du maintien en incarcération d'un détenu à partir de la date de libération d'office jusqu'à l'expiration de sa peine sont-elles efficaces?

- L'Enquêteur correctionnel s'acquitte-t-il bien de ses fonctions? Devrait-on élargir la portée de ces fonctions pour qu'elles comprennent, par exemple, l'enquête sur des décisions erronées en matière correctionnelle ou en matière de mise en liberté sous condition qui ont eu des conséquences graves? Devrait-on établir un bureau semblable pour aider les victimes ayant des réserves à l'endroit du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles?

DÉCEMBRE 1998

ANNEXE B
LISTE DES TÉMOINS

Associations et individus	Date
« Criminal Lawyers' Association » Sandra Leonard, présidente, Comité sur le système correctionnel	Le mardi 2 février 1999
Association des services de réhabilitation sociale du Québec Jean-François Cusson, agent de projet	Le mardi 9 février 1999
Conseil des églises pour la justice et la criminologie Marie Beemans, membre	
Office des droits des détenus Sébastien Brousseau, président	
Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry Kim Pate, directrice exécutive	Le lundi 15 février 1999
Société John Howard du Canada Graham Stewart, directeur exécutif	
Société Saint Léonard du Canada Elizabeth White, directrice exécutive	
Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation Ben Doyle, directeur des communications Rosalee Turcotte, adjointe au directeur des communications	Le jeudi 4 mars 1999
Conroy & Cie John Conroy, c.r.	
« International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy » Université de la Colombie-Britannique Yvon Dandurand, directeur, Poiitique en matière de développement et des droits de la personne	
« Native Courtworker and Counselling Association of B.C. » Brian Chromko, directeur exécutif Arthur Paul	
« Prisoners' Legal Services » Megan Arundel, intervenante juridique Beth Parkinson, intervenante juridique	Le jeudi 4 mars 1999

Associations et individus	Date
« West Coast Prison Justice Society » Sasha Pawliuk, membre du conseil d'administration	Le jeudi 4 mars 1999
Association du Barreau canadien Michael Jackson, Comité sur l'incarcération et la mise en liberté Allan Manson, Comité sur l'incarcération et la mise en liberté Tamra L. Thomson, directrice, Législation et réforme du droit	Le lundi 8 mars 1999
Barreau du Québec Carole Brosseau, avocate, Comité en droit criminel Jacques Normandeau, avocat, Montréal	
Bureau d'aide juridique de la Nouvelle-Écosse Philip C. MacNeil	Le jeudi 18 mars 1999
« Community Legal Information Association of Prince Edward Island » Ann Sherman, directrice exécutive	
« Cons for Christ » Mike Newman	
« Mi'Kmaq Justice Institute » Heidi Marshall	
Ministère des Affaires communautaires et Procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard Verna Ryan, gestionnaire, « Adult Custody Division »	
« Miramichi Community Corrections Council Inc. » Tim Hoban, président	
Société John Howard du Nouveau-Brunswick Brian Saunders, directeur exécutif	
Société Elizabeth Fry de Mainland, Nouvelle-Écosse Rhonda Crawford	
Société John Howard (T.-N. & Lab.) Terry Carlson	
Université St. Thomas Susan Reid-MacNevin, professeure associée et directrice du Département de criminologie	
« Aboriginal Legal Services of Toronto » Carol Montagnes,vice-présidente	Le lundi 22 mars 1999

Associations et individus	Date
Association canadienne de justice pénale John Braithwaite, ex-président Gaston St-Jean, directeur exécutif Cécile Touiant, présidente Paul Williams, ex-président	Le lundi 22 mars 1999
Association des avocat(e)s en Droit Carcéral Stephen Fineberg, président	
« National Associations Active in Criminal Justice » Lisa Addario, coordonnatrice exécutive	
Université Queen Charlene C. Mandell, M.A.,LL.B., professeur agrégé et directrice, « Correctional Law Project »	
Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes Steve Sullivan, directeur exécutif	Le mardi 13 avril 1999
Syndicat des employés du Solliciteur général Linda Davis, préposée principale aux services Lynn Ray, présidente nationale	
« Victims of Violence Centre for Missing Children » Gary Rosenfeldt, directeur exécutif	
À titre personnel Lynn Charron	
Association canadienne des chefs de police Pierre Sangollo, directeur Michael Shard, inspecteur, Police provinciale de l'Ontario Vincent Westwik, avocat général, Service de police régional d'Ottawa-Carleton	Le lundi 26 avril 1999
Association canadienne des policiers Boyd Campbell, vice-président (Manitoba) David Griffin, agent exécutif	
Comité de consultation publique José Gariépy, vice-président, Comité exécutif national Ron Warder, président, Comité exécutif national	Le lundi 3 mai 1999
« Alliance of Prisoners' Families » Sarah Fraser, membre Amy Friedman Fraser, membre	Le jeudi 13 mai 1999
« Black Inmates and Friends Assembly » Everette Dehaney, adjointe à la directrice générale Bev Folkes, directrice générale	

Associations et individus	Date
Commission ontarienne des libérations conditionnelles Dennis Murphy, membre supérieur, région sud Louis Théorêt, membre supérieur	Le jeudi 13 mai 1999
« Metro Action Committee on Violence Against Women and Children » Marilou McPhedran, présidente du conseil d'administration	
Ministère du Procureur général de l'Ontario Scott Newark, conseiller spécial, Bureau pour victimes de violence	
Opération Springboard Margaret Stanowski, directrice générale	
« Prison Life Media » Thomas Mann, président du conseil d'administration Valerie Phillips, secrétaire Robert Rowbotham, président	
« Spirit of the People » Michelle Murphy, directrice générale	
À titre personnel Anthony N. Doob, professeur, Centre de Criminologie, Université de Toronto Julian N. Falconer, avocat Marnie Rice, directrice de la recherche, Centre de santé mentale de Penetanguishene	
Maison d'Intervalle inc. Patrick Altimas, directeur général	Le vendredi 28 mai 1999
Société John Howard Paul Williams, directeur général	
À titre personnel Marie-Andrée Bertrand, professeure émérite en criminologie, École de criminologie, Université de Montréal Georgina Drummond Terrence Drummond William Hartzog Alice Katovitch Jean-Jacques Ranger	
Commission nationale des libérations conditionnelles Willie Gibbs, président	Le lundi 31 mai 1999

Associations et individus	Date
Ministère du Solliciteur général du Canada L'hon. Lawrence MacAulay, solliciteur général du Canada	Le lundi 31 mai 1999
Service correctionnel du Canada Ole Ingstrup, commissaire	
Bureau de l'Enquêteur correctionnel Jo-Ann Connolly, enquêteur Jim Hayes, directeur des enquêtes Ed McIsaac, directeur exécutif Georges Poirier, directeur des enquêtes Todd Sloan, conseiller juridique Ron Stewart, enquêteur correctionnel	Le mercredi 2 juin 1999

ANNEXE C
LISTE DES MÉMOIRES (TRENTE-SIXIÈME LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION)

« Aboriginal Legal Services of Toronto »

Carol Montagnes, vice-présidente

« Alliance of Prisoners' Families »

Amy Friedman Fraser, membre

Association canadienne de justice pénale

Gaston St-Jean, directeur exécutif

Association canadienne des chefs de police

Pierre Sangollo, directeur

Association canadienne des policiers

Boyd Campbell, vice-président du Manitoba

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry

Kim Pate, directrice exécutive

Association des avocat(e)s en Droit Carcéral

Stephen Fineberg, président

Association des services de réhabilitation sociale du Québec

Johanne Vallée, directrice générale

Association du Barreau canadien

Michael Jackson, Comité sur l'emprisonnement et la libération

« B.C. Yukon Society of Transition Houses »

Greta Smith

Barreau du Québec

Carole Brosseau, avocate, Comité en droit criminel

Marie-Andrée Bertrand

« Black Inmates and Friends Assembly »

Bev Folkes, directrice générale

EN CONSTANTE ÉVOLUTION

Bureau d'aide juridique de la Nouvelle-Écosse

Philip MacNeil

Bureau du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Bruce Phillips, commissaire à la protection de la vie privée du Canada

Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation

Rosalee Turcotte, adjointe au directeur des communications

Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes

Steve Sullivan, directeur exécutif

Lynn Charron

Comité de Détenus — Donnacona 240

Daniel McLean, président

Commission ontarienne des libérations conditionnelles

Dennis Murphy, membre senior, région sud

Ken Sandhu

« Community Legal Information Association of Prince Edward Island »

Ann Sherman, directrice exécutive

« Cons for Christ »

Mike Newman

Conseil des églises pour la justice et la criminologie

Rick Prashaw, coordonnateur des communications

Violet Cooke

« Criminal Lawyers' Association »

Sandra Leonard, présidente, Comité sur le système correctionnel

Matthew DiMillo

Anthony Doob

Terrence Drummond

Julian Falconer

« Gentleman Enterprises »

Gaston Nicholas

Alice Katovitch

« Matsqui »

Jack Maurice

Emile Mennes, Esq.

« Metro Action Committee on Violence Against Women and Children »

Marilou McPhedran, présidente du Conseil d'administration

Ministère des Affaires communautaires et Procureur général de l'Île-du-Prince- Édouard

Verna Ryan, gestionnaire, "Adult Custody Division"

Ministère du Procureur général de l'Ontario

Scott Newark, conseiller spécial, Bureau pour victimes de violence

« Miramichi Community Corrections Council Inc. »

Tim Hoban, président

« Mothers Against Drunk Driving »

Andrew Murie, directeur exécutif

« Native Courtworker and Counselling Association of BC »

Arthur Paul

Office des droits des détenus

Sébastien Brousseau, président

« Ontario Halfway House Association »

John Clinton, président

Opération Springboard

Margaret Stanowski, directrice générale

David Price

« Prison Life Media »

Robert Rowbotham, président

EN CONSTANTE ÉVOLUTION

« Prisoners' Legal Services »

Beth Parkinson, intervenante juridique

Jean-Jacques Ranger

Marnie Rice

Stewart Ryan

Section de Donnacona local 10003 du Syndicat des Employé-e-s du Soliciteur général

« Seniors Group of Warkworth Institution »

Helmut Buxbaum, vice-président

Société John Howard

Paul Williams, directeur général

Société John Howard (T.-N. & Lab.)

Terry Carlson

Société John Howard du Canada

Graham Stewart, directeur exécutif

Société John Howard du Nouveau-Brunswick

Brian Saunders, directeur exécutif

Société Saint-Léonard du Canada

Elizabeth White, directrice exécutive

Syndicat des employés du Solliciteur général

Lynn Ray, présidente nationale

Université Queen's

Charlene Mandell, M.A.,LL.B., professeur agrégé et directrice, "Correctional Law Project"

Université St. Thomas

Susan Reid-MacNevin, professeure associée et directrice du Département de criminologie

« Victims of Violence Centre for Missing Children »

Theresa McCuaig

Gary Rosenfeldt, directeur exécutif

« West Coast Prison Justice Society »

Sasha Pawliuk, membre du conseil d'administration

ANNEXE D
ÉTABLISSEMENTS VISITÉS PAR LES MEMBRES

PACIFIC

- Institution Kent
- Centre Sumas
- Institution FERNDALE
- Institution Pê Såkåstew

MARITIMES

- Pénitencier Dorchester
- Springhill
- Établissement Nova pour femmes

EDMONTON — MAPLE CREEK — WINNIPEG

- Institution pour femmes d'Edmonton
- Pavillon de ressourcement Oklmaw Ohci
- Institution de Stony Mountain

KINGSTON — TORONTO

- "Joyceville Segregation"
- Prison pour femmes
- Maison Isabel McNeil
- Pénitencier de Kingston

JOLIETTE — DONNACONA — STE-ANNE — MONTRÉAL

- Établissement pour femmes de Joliette
- Établissement Donnacona
- Centre régional de réception et l'unité spéciale de détention

Demande de réponse du gouvernement

Le Comité demande au gouvernement de présenter une réponse globale conformément à l'article 109 du Règlement.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents du Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (*Réunions n^os^ 1 à 24 de la première session de la trente-sixième législature ainsi que les réunions n^os^ 1 à 14 de la deuxième session de la trente-sixième législature*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

L'hon. Andy Scott

ALLIANCE CANADIENNE

Rapport minoritaire de l'opposition officielle

sur la

Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition

Mai 2000

EN CONSTANTE ÉVOLUTION

Quel est le but et le rôle de l'appareil de justice pénale au Canada? Existe-t-il pour assurer la réadaptation des personnes qui enfreignent la loi? Est-il conçu de façon à dissuader les gens de perpétrer des crimes? Est-ce un système de justice vengeresse visant uniquement à punir ceux qui violent la loi? S'agit-il d'un système conçu pour cerner les problèmes sociétaux et élaborer des solutions à ces problèmes? Voilà autant d'éléments qui font partie de notre appareil de justice. Cependant, l'Alliance canadienne estime que chacun de ces principes et d'autres sont subordonnés au but premier du système de justice, soit la protection des citoyens respectueux de la loi et de leurs biens. Tous les autres principes doivent tendre vers cet objectif premier. Le rapport majoritaire du Sous-comité sur la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* recommande que la protection de la société figure en tant que principe fondamental et autonome de la Loi. Malheureusement, bon nombre des recommandations, voire l'absence de certaines dans le rapport, contredisent cette intention déclarée.

Si l'on accorde la priorité à la protection d'une société respectueuse des lois, cela signifie que l'on accepte également dans une certaine mesure que les droits et les privilèges des personnes qui obéissent aux lois d'un pays soient fondamentalement différents des droits consentis aux personnes qui ne respectent pas ces lois. Or le système ne fonctionne pas ainsi. Selon l'article 4 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC), « le délinquant continue à jouir des droits et **privilèges** reconnus à tout citoyen, sauf de ceux dont la suppression ou restriction est une conséquence nécessaire de la peine qui lui est infligée ». L'Alliance canadienne pour sa part estime que toute personne reconnue coupable par un tribunal canadien doit perdre temporairement certains des droits et privilèges dont jouit le citoyen canadien. Les principales exceptions à ce principe sont les droits fondamentaux garantis par la Charte, par exemple le droit à l'assistance d'un avocat et le droit à des conditions de traitement humaines et salubres. Selon nous, cela se traduit par le droit d'être incarcéré dans un environnement raisonnablement contrôlé, d'avoir accès aux articles de base pour assurer l'hygiène personnelle, d'être nourri conformément au Guide alimentaire canadien et d'avoir accès aux soins médicaux de base. Par ailleurs, les prisonniers devraient pouvoir se mériter d'autres droits et privilèges, par exemple une plus grande liberté au sein de la prison, le transfèrement à des installations plus intéressantes, l'accès à des programmes de formation ou de sport, des privilèges de visite, la rémunération pour le travail accompli, des privilèges de cantine, des permissions de sortir et la libération conditionnelle. Le délinquant doit mériter chacun de ces droits et privilèges grâce à un comportement approprié, ce qui signifie qu'il peut aussi les perdre s'il ne se comporte pas adéquatement.

Au cours de l'année écoulée, les députés de l'Alliance membres du Sous-comité ont visité des prisons dans toutes les régions du pays. Nous avons ainsi été témoins de bons programmes, mais nous avons aussi vu des établissements où tout est axé sur la nécessité de garder séparées deux bandes de motards et leurs associés. Dans ces cas, les dirigeants gèrent essentiellement deux prisons complètement distinctes au sein d'un même établissement, ce qui nous porte à croire que ce sont alors les prisonniers, plutôt que les autorités carcérales, qui ont la maîtrise des installations. Nous avons constaté de nombreux cas où les prisonniers enfreignent toutes les règles de l'établissement pénitentiaire, adoptant des comportements incompréhensibles pour le Canadien moyen et qui, pourtant, conservent bon nombre des privilèges dont jouissent les autres prisonniers, y compris l'accès à la télévision et aux ordinateurs, les visites conjugales et même la possibilité de la libération conditionnelle. Nous avons entendu des travailleurs correctionnels, voire des prisonniers, se plaindre du manque de contrôle sur ce genre de délinquant. Les gardes déplorent n'avoir que peu de latitude pour traiter efficacement avec des prisonniers qui détruisent les installations

carcérales, se battent avec d'autres prisonniers et attaquent des gardes soit physiquement, soit en leur lançant des excréments. Jusqu'à des détenus qui se plaignent de ce que d'autres les empêchent de purger leur peine tranquillement, d'apprendre un métier, d'obtenir un counselling efficace et d'avoir accès à la libération conditionnelle anticipée, et qui craignent même pour leur sécurité personnelle. Nous estimons que les prisonniers doivent comprendre et vivre les conséquences de leurs actes en prison, qu'elles soient négatives ou positives. C'est ce que vivent continuellement les citoyens respectueux de la loi, dès la petite enfance, à l'école et même à l'âge adulte. Le meilleur moyen pour qu'une punition soit efficace est que la relation de cause à effet s'applique également aux actes commis en prison.

Quand une méthodologie fonctionne dans un domaine, il semblerait raisonnable de l'appliquer aussi ailleurs. Il existe à l'heure actuelle de nombreux programmes de déjudiciarisation à l'intention des jeunes délinquants qui se sont avérés efficaces à l'égard de certains niveaux de criminalité et pour la réadaptation. Ces programmes ont été conçus de manière à empêcher que le jeune délinquant n'entre dans l'appareil judiciaire et à lui donner la possibilité de se remettre sur la bonne voie. Plusieurs programmes de ce genre sont en application dans de nombreuses circonscriptions fédérales, y compris celle du député de l'Alliance, membre du Sous-comité. L'entrée dans ces programmes est amorcée par les autorités policières, qui en font la recommandation. Pour qu'un jeune délinquant soit admissible à ce type de programme, il doit être l'auteur d'une première infraction non violente et accepter l'entière responsabilité de son crime, la victime doit être d'accord et le délinquant doit être capable d'offrir un dédommagement. L'expérience que vit alors le jeune délinquant est très intense et émotive. Un de ces programmes a traité plus d'une centaine de jeunes auteurs d'une première infraction et ne signale qu'un seul incident de récidive. Il convient d'étendre ce genre de succès.

Si les programmes de déjudiciarisation fonctionnent si bien pour les jeunes, pourquoi ne pas les appliquer aux adultes? Quand une personne commet un crime, par exemple qu'elle vole de l'argent à son employeur, et qu'elle subit un procès et est condamnée et incarcérée, l'employeur devient une victime puisqu'il perd l'argent volé. La société devient aussi une victime en raison des coûts des procédures judiciaires et de l'incarcération et, si le délinquant perd l'envie ou la capacité de reprendre une vie productive à sa sortie de prison, la société est de nouveau victime en raison des coûts liés aux programmes sociaux ou à la récidive, le cas échéant. Les critères d'admissibilité des adultes seraient les mêmes que pour les jeunes délinquants : première infraction, crime non violent, assentiment de la victime, programme de restitution. L'acte d'accusation pourra être retenu, en attente, tout au long de la période de restitution. Un pourcentage préétabli du salaire du délinquant sera recueilli par le biais du régime d'impôt sur le revenu. Si la victime a souffert une perte financière, le dédommagement lui sera versé directement. Quand l'infraction ne fait pas de victime précise ou ne cause pas de pertes financières directes, le délinquant versera le même pourcentage de son salaire dans un fonds qui servira à dédommager les victimes dans d'autres situations. La période de remboursement correspondra alors à la peine d'incarcération normale pour l'infraction. Si, à n'importe quel moment de la période de restitution, le délinquant est jugé coupable d'un acte criminel, l'acte d'accusation original sera également réintroduit. De telles mesures réduiront l'incidence sur la victime, les frais judiciaires, les coûts d'emprisonnement et les coûts sociétaux qui découlent souvent de l'incapacité d'un délinquant de se réadapter à la société après une condamnation.

Pour ce qui est des auteurs d'une première infraction, non violente, qui sont condamnés et incarcérés, il convient de leur fournir toutes les possibilités de se réadapter, d'obtenir une mise en liberté anticipée et de reprendre une vie productive. Il faut, dans la mesure du possible, les incarcérer dans des établissements à sécurité minimale, avec des prisonniers similaires, et ils doivent avoir la possibilité de se mériter le plus large éventail possible de droits. Des infractions graves aux règles de l'établissement les exposeront à une réévaluation et au risque d'être transférés vers un établissement comportant plus de restrictions.

Tous les autres prisonniers devraient être incarcérés dans des établissements à sécurité moyenne ou maximale, selon la gravité du crime — c'est-à-dire violent ou non violent —, les cas de récidive, les risques d'évasion et le comportement manifeste ou prévu. Chacun doit avoir la possibilité de gagner des droits, mais il doit être progressivement plus difficile de le faire pour les criminels violents. Un délinquant qui gagne un droit et le perd ensuite parce qu'il viole les règles doit avoir plus de difficulté à le regagner.

De nombreuses infractions commises dans les établissements correctionnels, qui sont traitées comme des questions internes, feraient pourtant l'objet de poursuites sérieuses si elles étaient commises à l'extérieur. Or un crime, qu'il soit commis en établissement ou à l'extérieur, doit entraîner la même sanction. Citons à titre d'exemple un prisonnier porteur d'hépatite C qui a attaqué et mordu deux gardes. La peine imposée à ce prisonnier n'était que de quelques jours alors qu'à l'extérieur, elle aurait duré des années. De plus, les peines imposées pour des infractions commises en établissement doivent être purgées de façon consécutive, sinon, elles n'ont absolument aucun sens.

La libération conditionnelle doit être méritée par un comportement approprié, notamment la volonté de participer à des programmes pour régler les problèmes qui se présentent. Il devrait être plus difficile pour un détenu qui viole de façon importante les conditions d'une permission de sortir ou d'une mise en liberté conditionnelle d'obtenir de nouveau une mise en liberté semblable. La mise en liberté automatique de la majorité des prisonniers au deux tiers de la peine, c'est-à-dire la libération d'office, devrait être révoquée, en vertu du principe voulant que la libération conditionnelle doive être méritée. À ce sujet, nous avons entendu des témoins dans les deux camps. Les témoins et les membres du Sous-comité qui s'opposent à cette révocation jugent que sans libération d'office, la plupart des prisonniers resteront incarcérés jusqu'à la fin de leur peine, entraînant un surpeuplement des prisons et la libération des prisonniers à la fin de leur peine, donc sans surveillance. Or, selon l'Alliance canadienne, il n'est pas nécessairement vrai que la plupart des prisonniers ne seront pas admissibles à une mise en liberté s'ils savent dès le départ que cette libération est tributaire de leur comportement en prison. Dans son mémoire, l'Association canadienne de justice pénale a déclaré que, si la disposition est révoquée, certains détenus resteront peut-être en prison plus longtemps, mais que, par contre, il se peut qu'un nombre équivalent de détenus, conscients qu'ils ne seront pas mis en liberté automatiquement à une date donnée, optent pour une plus grande participation aux programmes, s'investissent plus consciencieusement dans leur propre réadaptation et finissent par être mis en liberté bien avant leur date de libération d'office. Par ailleurs, ces témoins et membres du Sous-comité disent en fait que ces prisonniers ne sauront pas mériter une liberté conditionnelle, de sorte qu'il nous faut une disposition appelée libération d'office qui leur ouvrira tout simplement la porte. Le rapport majoritaire recommande que tous les cas admissibles à la libération d'office soient soumis à l'examen du Service correctionnel du Canada afin qu'il détermine s'ils doivent être renvoyés à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour un examen en vue d'un éventuel maintien en incarcération. Cependant, même un tel examen n'empêchera pas la mise en liberté d'un détenu qui a

refusé de participer à des programmes de réadaptation et qui n'a pas suivi les règles de l'établissement, même s'il s'est comporté de façon violente, à moins que l'on juge qu'il commettra une infraction causant la mort ou un dommage grave à une autre personne, une infraction d'ordre sexuel à l'égard d'un enfant ou un crime grave en matière de drogue. Et même dans ces cas, il y a inversion de la charge de la preuve de sorte que la Commission nationale des libérations conditionnelles doit justifier adéquatement sa décision.

S'il est vrai, comme l'ont affirmé certains témoins et membres du Sous-comité, que la Commission nationale des libérations conditionnelles rejette les demandes de mise en liberté présentées par des détenus méritants, il s'agit d'un problème qui relève de la Commission et dont elle doit s'occuper. Si le Service correctionnel du Canada ne fournit pas les programmes nécessaires pour aider à la réadaptation des détenus, il s'agit là encore d'un problème qu'il faut régler directement. Il n'y a absolument aucune raison d'ouvrir tout simplement la porte au lieu de régler ces problèmes.

Pour les détenus qui ne sont pas admissibles à la libération conditionnelle en raison d'un comportement inacceptable ou tout simplement faute d'avoir présenté une demande, il devrait tout de même exister une période obligatoire de libération conditionnelle, même à la date d'expiration du mandat. Il est inacceptable, pour la sécurité du public, qu'un détenu qui présente un problème de comportement grave, qui n'a peut-être jamais participé à des programmes de réadaptation et qui a peut-être toujours nécessité une incarcération à sécurité maximale, se fasse soudainement ouvrir la porte et soit relâché dans la société. Il est également inacceptable de libérer des détenus en vertu de la libération d'office avant la fin de leur peine s'ils n'ont pas pris de mesures pour mériter cette mise en liberté et c'est pourtant ce que recommande le rapport majoritaire. En bout de ligne, les changements que propose le rapport ne protégeront pas la société.

Il convient d'envisager de modifier les dispositions visant les délinquants dangereux et les délinquants à contrôler. À l'heure actuelle, elles ne peuvent être imposées qu'au moment de la détermination de la peine. Or, si au moment de la détermination de la peine, la nature du crime ou le fait qu'il ne s'agissait pas d'une récidive ne justifie pas une désignation de délinquant dangereux ou à contrôler, il devrait rester possible pour les autorités de réévaluer la désignation tout au long de la période d'incarcération au cas où des infractions supplémentaires graves seraient commises en établissement. En outre, il devrait être possible de maintenir un détenu en incarcération même à la date d'expiration du mandat si les autorités peuvent montrer avec un degré de certitude raisonnable que le prisonnier sera susceptible de causer un dommage personnel très grave s'il est mis en liberté.

Des témoins pour les droits des victimes se sont plaints du fait que les détenus annulent parfois leur audience de libération conditionnelle à la dernière minute, sans raison particulière. En effet, ils estiment que cela crée d'importants problèmes pour les victimes qui prévoient témoigner à ces audiences; c'est d'ailleurs peut-être le témoignage de ces victimes qui explique en grande partie ces annulations soudaines par les détenus. Or, comme l'expliquent les témoins, pour assister à l'audience, la victime doit parfois acheter un billet en solde non remboursable et prendre congé à son travail. L'annulation d'une audience est une dure épreuve pour des gens qui sont déjà des victimes. Quand un détenu annule une audience sans raison acceptable, il devrait lui être interdit de refaire une demande pendant un an. Quand l'audience est remise par la Commission nationale des libérations conditionnelles et que la victime a informé les

autorités de son intention d'assister à l'audience et a engagé des dépenses non remboursables, la Commission devrait rembourser ces frais à même son budget.

L'Alliance canadienne est entièrement d'avis qu'il faut offrir une deuxième chance à ceux qui l'ont méritée, mais ils doivent d'abord la mériter. Nous devons faire preuve de compassion envers ceux qui ont commis une erreur et qui regrettent leurs actions. Cependant, nous devons aussi faire preuve d'une plus grande fermeté envers ceux qui ne tiennent absolument aucun compte des règles de la société.

Le représentant de l'Alliance canadienne au Sous-comité sur la LSCMLC a travaillé avec les autres membres du Sous-comité dans un esprit de collaboration. Nous avons bien voulu faire des compromis dans certains secteurs afin de permettre l'unanimité sur des questions de grande importance, jugeant qu'un rapport unanime pourrait avoir plus de poids auprès du gouvernement et accroître la possibilité que les recommandations soient mises en œuvre. En effet, le rapport majoritaire comprend de nombreuses recommandations qui sont bonnes et avec lesquelles nous sommes d'accord. Cependant la question de la libération d'office nous tenait beaucoup à cœur. Au départ, il y avait eu entente sur cette question. Malheureusement, le Sous-comité a par la suite jugé bon de revoir la question et de revenir sur sa décision. Par conséquent, l'opposition officielle a examiné le projet de loi et rédigé son propre rapport quant aux changements à apporter à la LSCMLC. Il se peut donc que le rapport du gouvernement déclare, à tort, qu'il y a eu unanimité sur certains points. En effet, dans certains cas, le front commun présenté par les membres dépendait d'ententes sur lesquelles le gouvernement est revenu.

Les recommandations qui suivent sont réparties en deux catégories : la première correspond aux changements à apporter à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* en particulier; la seconde présente les changements qui doivent être apportés à d'autres lois qui ont une incidence particulière sur le fonctionnement des établissements correctionnels canadiens.

RECOMMANDATIONS DE L'ALLIANCE CANADIENNE VISANT À MODIFIER LA LSCMLC

Le Sous-comité avait au départ convenu de révoquer la mise en liberté d'office, mais est ensuite revenu sur sa décision.

1. *Révoquer la libération d'office.*

À la recommandation 20 du rapport majoritaire, le Sous-comité propose que les délinquants frappés d'une ordonnance d'expulsion puissent bénéficier d'une libération conditionnelle à n'importe quel moment de leur peine afin d'être expulsés. Ainsi, un délinquant reconnu coupable d'une infraction avec violence pourrait être remis en liberté dans son propre pays dans les mois qui suivent sa condamnation. Une telle situation n'est manifestement pas acceptable. Le seul cas où une telle mesure devrait être envisagée est quand le délinquant subira dans son pays un procès pour des infractions graves qui l'exposera à une période d'incarcération aussi longue que celle qu'il aurait purgée au Canada.

2. *Les détenus frappés d'une ordonnance d'expulsion peuvent être remis aux autorités de leur pays avant l'admissibilité à la libération conditionnelle s'ils y feront l'objet de procédures judiciaires pour des infractions et si le Canada reçoit l'assurance que le procès aura lieu.*

3. *Solution de rechange à la recommandation 2 : Quand une personne frappée d'une mesure d'expulsion est recherchée dans son pays pour faire l'objet de poursuites en vue de crimes graves commis dans ce pays, le Canada peut surseoir à ses accusations et expulser le délinquant, à condition qu'il y ait une entente pour que le délinquant soit renvoyé au Canada en vue de faire face aux accusations canadiennes s'il n'est pas reconnu coupable des crimes commis dans son propre pays.*

Dans le rapport majoritaire, le texte du paragraphe 9.71 portant sur le prélèvement d'échantillons d'ADN auprès de délinquants qui purgent déjà une peine précise que le Sous-comité a examiné la question et a décidé de ne pas formuler de conclusions ou de recommandations. Le Sous-comité explique cette abdication de responsabilité en disant qu'il lui manque des données et d'autres informations. Or, en premier lieu, ce manque de données et d'informations est entièrement attribuable au fait que le Sous-comité n'a pas demandé cette information; il aurait très bien pu l'obtenir s'il avait voulu examiner la question. En deuxième lieu, les banques d'empreintes génétiques ne sont en fait qu'une version légèrement plus technologique des empreintes digitales. Elles n'ont aucun effet préjudiciable sur un délinquant, si ce n'est de permettre de prouver ou de réfuter la culpabilité quand il existe des échantillons d'ADN comme élément de preuve.

4. *Ajouter à la LSCMLC une disposition autorisant le prélèvement d'échantillons d'ADN sur tous les détenus en établissement correctionnel fédéral.*

Certains détenus, lorsqu'ils se présentent à l'audience de libération conditionnelle qu'ils ont demandée et voient que des victimes sont présentes, repartent tout simplement et demandent que l'audience soit reportée. Mais, dans certains cas, ces victimes ont utilisé leurs congés annuels pour se rendre à l'audience et ont engagé des frais de déplacement leur causant des difficultés financières.

5. *Quand un détenu annule une audience de libération conditionnelle sans motif valable, il ne peut pas présenter une nouvelle demande d'audience avant une période de 12 mois.*

6. *Quand la Commission nationale des libérations conditionnelles annule une audience après avoir été informée par la victime que celle-ci avait l'intention d'y assister, elle doit rembourser à la victime tous les frais raisonnables que cette dernière ne peut pas récupérer autrement.*

La discipline à l'intérieur des prisons semble constituer un problème de taille. Le personnel se plaint du peu de conséquences pour les violations graves des règles et les comportements violents de la part des détenus. Les autorités carcérales doivent continuer de s'occuper des infractions au règlement, mais les crimes faisant normalement l'objet de poursuites pénales sont l'affaires des tribunaux.

7. *Un crime commis dans un établissement pénitentiaire doit faire l'objet d'une poursuite au criminel et d'une sanction tout comme s'il avait été commis à l'extérieur. Les peines imposées en vertu de cette disposition doivent être purgées de façon consécutive.*

Le paragraphe 4 de la LSCMLC oblige le Service correctionnel à utiliser les mesures les moins restrictives possible nécessaires à la protection du public, des agents et des délinquants. Cette disposition

limite énormément la possibilité pour le Service correctionnel de recourir à des installations moins restrictives et à niveau de sécurité plus faible pour encourager le bon comportement, ainsi qu'à des installations plus restrictives et à degré de sécurité plus élevé pour punir le non-respect des règles de l'établissement.

8. *Modifier l'article 4 de la LSCMLC afin de permettre au Service correctionnel d'appliquer des mesures beaucoup plus restrictives en cas de non-respect des règles de l'établissement.*

RECOMMANDATIONS DE L'ALLIANCE CANADIENNE VISANT À MODIFIER D'AUTRES LOIS TOUCHANT LA LSCMLC

Les programmes de déjudiciarisation à l'intention des jeunes se sont avérés être un meilleur moyen de traiter les auteurs d'une première infraction sans violence. Ces programmes ont remporté de nombreux succès et ont permis de réduire les frais judiciaires et juridiques et ont aidé des jeunes délinquants à reprendre des vies productives. Rien n'empêche d'établir un programme semblable à l'intention des délinquants adultes qui commettent une première infraction, sans violence, en vue d'obtenir les mêmes résultats. D'ailleurs, l'article 717 du *Code criminel* offre déjà le cadre nécessaire. Il suffirait donc de quelques changements pour obtenir, avec les programmes de déjudiciarisation, le même succès auprès des délinquants adultes qu'auprès des jeunes.

9. *Modifier l'article 717 du* Code criminel *comme suit* :

- *appliquer les programmes de déjudiciarisation (ou mesures de rechange) uniquement aux auteurs d'une première infraction;*
- *envisager l'application de programmes uniquement pour les délinquants non violents;*
- *mettre l'accent sur le dédommagement des victimes.*

En outre, le gouvernement fédéral doit encourager les provinces à établir des programmes de déjudiciarisation, ainsi que des mesures de financement.

De nombreux témoins et membres du Sous-comité ont expliqué que la situation la plus dangereuse en ce qui concerne la mise en liberté d'un détenu, est celle où un délinquant violent qui n'a pas profité des programmes de réadaptation, n'a jamais été admissible à la libération conditionnelle et n'a peut-être jamais évolué au-delà du niveau de sécurité maximale, se voit soudain ouvrir la porte à la date d'expiration du mandat et est relâché sans surveillance ou contrôle. C'est ce danger qui est devenu le principal prétexte pour justifier la mise en liberté d'office. Les députés du gouvernement membres du Sous-comité estiment que nous devons continuer d'offrir cette mise en liberté anticipée à des délinquants qui, par ailleurs, ne sont pas admissibles à la libération conditionnelle. L'Alliance canadienne juge souhaitable que la mise en liberté des délinquants soit assortie de mesures de contrôle normalement associées à la libération conditionnelle. Cependant, nous ne sommes pas d'accord pour que la libération d'office soit accordée alors que le délinquant ne s'est pas mérité la libération conditionnelle. La solution consiste à modifier le *Code criminel* afin que tous les détenus sous responsabilité fédérale soient soumis à au moins six mois de surveillance après leur mise en liberté. Ainsi, le détenu qui ne se rend pas admissible à la libération conditionnelle au cours de sa peine sera assujetti à six mois de mise en liberté sous surveillance à la date d'expiration du mandat.

10. *Modifier le Code criminel afin que tout détenu sous responsabilité fédérale soit soumis à au moins six mois de liberté sous surveillance. Cette période de surveillance peut correspondre aux conditions normales de libération conditionnelle ou commencer à la date d'expiration du mandat dans le cas d'un détenu qui ne se rend pas admissible à la libération conditionnelle au cours de sa peine.*

En vertu des dispositions actuelles, le juge ne peut appliquer la désignation de délinquant dangereux ou de délinquant à contrôler qu'au moment de la détermination de la peine; cette désignation permet le maintien en incarcération pour une période indéterminée en vue de protéger la société. Or des études montrent que certains détenus violents restent incorrigibles en établissement. Pourtant, quel que soit le risque que présentent ces détenus, ils ne peuvent pas être reclassés comme délinquants dangereux ou délinquants à contrôler.

11. *Modifier le Code criminel afin qu'il soit possible de demander la désignation de délinquant dangereux ou délinquant à contrôler à tout moment avant l'expiration de la peine, si un détenu ne change pas de comportement suite aux programmes et est considéré dangereux pour la société.*

SOUS-COMITÉ SUR LA LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

Rapport dissident du Parti progressiste-conservateur du Canada

Peter MacKay, député

Pictou—Antigonish—Guysborough

8 mai 2000

RAPPORT DISSIDENT DU PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR SUR LA *LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION*

Le Parti progressiste-conservateur souscrit à la majorité des recommandations faites par le Sous-comité à l'égard de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Il a toutefois été déçu que le gouvernement n'ait pas honoré sa promesse de donner suite aux préoccupations du public et de modifier l'article de la Loi portant sur la libération d'office.

Même si le parti PC préconisait l'abolition de la libération d'office dans la Loi, il s'est d'abord laissé encourager par la promesse du gouvernement libéral de modifier la dangereuse pratique qui consiste à libérer d'office les prisonniers après qu'ils ont servi seulement les deux tiers de leur sentence.

Le parti PC est d'avis que les détenus doivent mériter d'être libérés avant la fin de leur sentence. Dans le même ordre d'idée, l'octroi et le retrait de certains droits et privilèges devraient également faire l'objet d'une décision discrétionnaire. Il est vrai que la réintégration dans la collectivité durant la libération conditionnelle ne constitue pas nécessairement un risque pour la population, mais il peut être dangereux de ne pas faire au préalable un examen détaillé de chaque cas. Le public doit d'abord avoir confiance dans les pratiques et les règles de détermination des sentences si l'on veut qu'il ait confiance dans le système correctionnel.

La position du parti PC nécessiterait peut-être la construction de nouvelles prisons pour loger le nombre accru de détenus. Nous sommes conscients que cela pourrait coûter cher, mais nous estimons par ailleurs que la sécurité du public n'a pas de prix.

Dans le système actuel de libération d'office, le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles se penchent seulement sur les crimes violents. Avant de prendre une décision, la Commission ne tient pas compte de l'attitude négative d'un détenu admissible à une libération d'office ni de son refus de suivre un programme de réadaptation. Il n'existe pas non plus de critères clairs régissant l'imposition par la Commission de conditions spéciales pour la mise en liberté d'un délinquant.

Pour ces raisons, nous croyons qu'il faudrait améliorer la surveillance, la supervision et le traitement des délinquants, une fois leur sentence purgée, afin de diminuer les risques de récidive et ainsi mieux protéger le public. En somme, la pratique de la mise en liberté aux deux tiers de la peine pourrait continuer de s'appliquer normalement mais non automatiquement. Chaque cas devrait faire l'objet d'un examen obligatoire, s'apparentant à celui de la libération conditionnelle, et peut-être avec inversion du fardeau de la preuve. Le parti PC croit fermement que la mise en liberté méritée, et non automatique, serait plus avantageuse pour la population.

Nous recommandons d'abolir la libération d'office et de revenir à une responsabilisation et une confiance plus grandes à l'égard des sentences prononcées. La réadaptation des délinquants ne doit pas se faire au détriment de la sécurité du public au moment de la libération d'office.

Peter MacKay, député

Membre du PC du Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition

Procès-verbaux

Le lundi 10 avril 2000
(*Séance nº 13*)

Le Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition du Comité permanent de la justice et des droits de la personne se réunit aujourd'hui *à huis clos*, à 15 h 37, dans la salle 237-C de l'édifice du Centre, sous la présidence de Paul DeVillers, (*président*).

Membres du Sous-comité présents : Paul DeVillers, Jim Gouk, Ivan Grose, Peter MacKay, Lynn Myers, Jacques Saada et Tom Wappel.

Membre substitut présent : Michel Bellehumeur pour Pierrette Venne.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Lyne Casavant, attachée de recherche; Philip Rosen, analyste principal.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une révision de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

Le Comité poursuit son examen d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que le Sous-comité fasse imprimer 1 000 exemplaires de son rapport avec une couverture spéciale.

Il est convenu, — Que les membres qui désirent annexer une opinion dissidente au rapport la soumette au greffier avant le 5 mai 2000.

À 17 h 54, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Sous-comité
Roger Préfontaine

Le lundi 8 mai 2000
(*Séance nº 14*)

Le Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition du Comité permanent de la justice et des droits de la personne se réunit aujourd'hui *à huis clos*, à 15 h 33, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul DeVillers, (*président*).

Membres du Sous-comité présents : Paul DeVillers, Jim Gouk, Ivan Grose, Jacques Saada, Pierrette Venne, Tom Wappel.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : Lyne Casavant, attachée de recherche; Philip Rosen, analyste principal.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une révision de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, prévue dans la loi.

Le Sous-comité poursuit son examen d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que le Sous-comité autorise l'impression d'opinions dissidentes en annexe au rapport, immédiatement après la signature du président.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter au rapport des modifications d'ordre grammatical et stylistique, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Sous-comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que le rapport du Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition soit adopté et que le président le présente au Comité permanent de la justice et des droits de la personne.

Par consentement unanime, il est convenu, — Que les membres du Sous-comité expriment leurs félicitations au président pour l'excellent travail.

À 16 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Sous-comité
Roger Préfontaine

Le mercredi 10 mai 2000
(*Séance n° 52*)

Le Comité permanent de la justice et des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 15 h 35, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de l'hon. Andy Scott, *(président)*.

Membres du Comité présents : Reg Alcock, Michel Bellehumeur, Chuck Cadman, Aileen Carroll, Paul DeVillers, Ivan Grose, Peter MacKay, John Maloney, John Reynolds, Jacques Saada et l'hon. Andy Scott.

Autre députée présente : Karen Redman.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : Lyne Casavant, attachée de recherche; Philip Rosen, analyste principal.

Comparaît : *Du ministère de la Justice* : L'hon. Anne McLellan, ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

Témoins : *Du ministère de la Justice* : Morris Rosenberg, sous-ministre et sous-procureur général du Canada; Richard G. Mosley, sous-ministre adjoint, Politique en matière de droit pénal et justice applicable aux communautés; Robert Bourgeois, sous-ministre adjoint, Services ministériels.

Conformément à l'article 81(6) du Règlement et à l'ordre de renvoi daté du mardi 29 février 2000, concernant le Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001, lecture est faite de l'ordre de renvoi :

IL EST ORDONNÉ, — Que les crédits 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45 et 50, inscrits sous la rubrique JUSTICE, soient renvoyés au Comité permanent de la justice et des droits de la personne.

Le président met en délibération les crédits 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45 et 50.

Le ministre fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 17 h 08, la séance est suspendue.

À 17 h 10, la séance reprend *à huis clos*.

Il est convenu, — Qu'une opinion dissidente du Parti progressiste-conservateur soit annexée au rapport du Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Il est convenu, — Que le rapport du Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition soit adopté en tant que Troisième rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne.

À 17 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité
Roger Préfontaine